

UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ECONOMÍA



TESIS PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
ECONOMISTA

TEMA:

PROPUESTA PARA FORMULAR ADECUADAMENTE
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR

AUTORA:

MARÍA GABRIELA MOLINA NAVARRETE

DIRECTOR:

DR. MANUEL SALGADO TAMAYO

QUITO-ECUADOR

2014

DEDICATORIA

A Dios,

A mis Padres,

Y a todos mis profesores

AGRADECIMIENTO

Al culminar la carrera universitaria expreso mis más sinceros agradecimientos a las siguientes personas e instituciones:

La Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Central del Ecuador, a sus autoridades y a todos los profesores que tuve el gusto de conocer, por haberme compartido sus conocimientos y experiencia.

Agradezco al Economista Manuel Salgado distinguido docente de la Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Economía por su guía y apoyo para este trabajo investigativo.

A las instituciones que me dieron la apertura y me proporcionaron la información para el desarrollo del presente trabajo.

Y a todas las personas que me colaboraron de diferente manera para que esta labor se cristalizara.


.

AUTORIZACION DE LA AUTORIA INTELECTUAL

Yo, María Gabriela Molina Navarrete, en calidad de autor(a) de la tesis realizada sobre “Propuesta para mejorar la formulación de las Políticas Públicas en el Ecuador”, por la presente autorizo a la UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR, hacer uso de todos los contenidos que me pertenecen o de parte de los que contienen esta obra, con fines estrictamente académicos o de investigación.

Los derechos que como autor(a) me corresponden, con excepción de la presente autorización, seguirán vigentes a mi favor, de conformidad con lo establecido en los artículos 5,6,8;19 y demás pertinentes de la Ley de Propiedad Intelectual y su Reglamento.

Quito, a 17 de abril del 2013



FIRMA

MARÍA GABRIELA MOLINA NAVARRETE

CC. 172165779-7

Correo electrónico: gabilu_239@hotmail.com

Quito, 17 de Abril del 2013

Señor Economista
Enrique Lasprilla Romero
DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
Presente

Señor Decano:

En respuesta al contenido de su Oficio N° 205-2012-D.T, de fecha 17 de febrero del 2012, en la que se me nombra Director del trabajo de tesis intitulada “PROPUESTA PARA FORMULAR ADECUADAMENTE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR”, presentada por los señores egresados de la Escuela de Economía María Gabriela Molina Navarrete y Gabriel Cevallos Maldonado, me permito informar lo siguiente:

- 1.- El señor Gabriel Cevallos Maldonado desistió de la realización del trabajo.
- 2.- La Facultad concedió a la Egresada un período adicional de 60 días para culminar el trabajo.

Pido a las Autoridades de la Facultad se reciba este Informe final y se autoriza a la señorita egresada la realización de los trámites reglamentarios.

Adjunto a la presente se dignará encontrar un ejemplar de la Tesis.

Del señor Decano, muy atentamente,



Manuel Salgado Tamayo
Profesor-Director



UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Telf. 2523211 - 2529129 - 2229358-Apartado 1088 Quito - Ecuador

DEPARTAMENTO DE TESIS

CALIFICACION DE TESIS DE GRADO - *ECONOMISTA*

TITULO DE LA TESIS *"PROPUESTA PARA FORMULAR ADECUADAMENTE LAS POLITICAS PUBLICAS EN EL ECUADOR"*

EGRESADOS (a) *"SRTA. MARIA GABRIELA MOLINA NAVARRETE"*

CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS *CON EL CAPITULO IV DE LA TESIS SE DA CABAL CUMPLIMIENTO A LOS OBJETIVOS GENERAL Y ESPECIFICOS QUE PLANTEA LA AUTORA, ESTO ES PROPONER UNA METODOLOGIA ADECUADA PARA LA FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS EN EL ECUADOR, PASANDO POR UN DIAGNOSTICO, IDENTIFICACION DE PROBLEMAS Y PRESENTACION DE UN EJEMPLO REAL SOBRE EL ALTO INDICE DE CORRUPCION EN EL PAIS.*

DEMOSTRACION DE HIPOTESIS

ASIMISMO, CON LA FORMULACION DE LA INDICADA PROPOSITA, QUE DEMUESTRA QUE SI ES POSIBLE REALIZAR UNA PROPOSITA METODOLOGICA, LA MISMA QUE REQUIERE DE UN DIAGNOSTICO PREVIO, DE LA NECESIDAD DE IDENTIFICAR LOS PROBLEMAS Y DE LA CONVENIENCIA DE TENER UNA METODOLOGIA EXPRESA PARA TAL PROPOSITO, QUE SEAN DEMOSTRADAS LAS HIPOTESIS FORMULADAS.

METODOLOGÍA Y VARIABLES UTILIZADAS

PARA EL DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN SE RECURRE A UNA ADECUADA COMBINACIÓN DE LOS MÉTODOS DEDUCTIVO E INDUCTIVO, BASÁNDOSE EN UN ENFOQUE ANALÍTICO Y SISTEMÁTICO, UTILIZANDO FLUIDAMENTE LAS PRINCIPALES VARIABLES E INDICADORES EN EL DOMINIO DE LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EN EL MARCO DEL ANÁLISIS DEL ROL DEL ESTADO SEGÚN DIFERENTES CORRIENTES DE PENSAMIENTO.

CONCORDANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES CON EL RESULTADO DE LA INVESTIGACIÓN

ES EVIDENTE LA CONCORDANCIA ENTRE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES CON LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN REALIZADA, LO QUE REFLEJA QUE SE HA TENIDO CUIDADO EN LA FORMULACIÓN DE OBJETIVOS Y EL ESQUEMA CONCEPTUAL ADOPTADO.

NOTA: NUEVE (9)

RECOMIENDA LA PUBLICACIÓN DE ESTA TESIS

SI

NO

RAZÓN DE LA PUBLICACIÓN

DEPARTAMENTO DE TESIS: APRUEBA LA PUBLICACIÓN

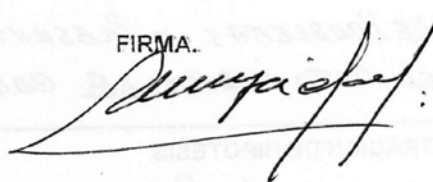
SI

NO

PROFESOR:

FABIAN ALBUJA CHAVES

FIRMA:



FECHA: 5/JULIO/2013



UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ECUADOR

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Telf. 2523211 - 2529129 - 2229358-Apartado 1088 Quito - Ecuador

DEPARTAMENTO DE TESIS

CALIFICACION DE TESIS DE GRADO

TITULO DE LA TESIS

PROUESTA PARA FORMULAR ADECUADAMENTE LAS POLITICAS PUBLICAS EN EL ECUADOR

EGRESADOS :

MARIA GABRIELA MOLINA MAURARRETE

CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS : LOS TRES OBJETIVOS ESPECIFICOS PLANTEADOS HAN SIDO CUMPLIDOS PARCIALMENTE, SOBRESALIENDO EL PRIMERO DE ELLOS

DEMOSTRACION DE HIPOTESIS

LAS HIPOTESIS ESPECIFICAS GUARDAN CONCORDANCIA CON LOS OBJETIVOS ESPECIFICOS; POR TANTO LA DEMOSTRACION DE LAS MISMAS HA SIDO PARCIAL; SI EN BARGO SOBRESALE LA OBJETIVIDAD DE LAS MISMAS

METODOLOGÍA Y VARIABLES UTILIZADAS

CON RELACION A LA METODOLOGIA
FUE NECESARIO INTRODUCIR CAMBIOS EN EL DESARROLLO DE
LA TESIS, PARA AJUSTARSE A LA REALIDAD ECONOMICA Y SOCIAL
DE IGUAL FORMA LAS VARIABLES UTILIZADAS FUERON MOTIVO
DE CAMBIO.

CONCORDANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES CON EL RESULTADO DE
LA INVESTIGACION

LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES SON CONGRUENTES
CON EL DESARROLLO DE LA TESIS

LA EGRESADA DEBE ENTREGAR LA VERSION NUEVA QUE FUE
LA APROBADA

NOTA: NUEVE (9)

RECOMIENDA LA PUBLICACION DE ESTA TESIS

SI

~~NO~~

RAZON DE LA PUBLICACION

DEPARTAMENTO DE TESIS: APRUEBA LA PUBLICACION

SI

NO

PROFESOR:

ANGEL G. CAESP.O.U

FIRMA.



FECHA: 3-FEBRERO 2014

Quito, 18 de Febrero del 2014

Señor Ingeniero

Miguel Andrade

Decano(E) de la Facultad de Ciencias Económicas

Presente.

Señor Decano:

En respuesta al Oficio No. 1650-2013.DT, de fecha Junio 10 del 2013 y el contenido del Oficio No. 75-2014-DT, de fecha febrero 5 del 2014, me permito informar lo siguiente:

La Tesis intitulada: “PROPUESTA PARA FORMULAR ADECUADAMENTE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR” presentada por la señorita Egresada de la Escuela de Economía María Gabriela Molina Navarrete, asumió desde el inicio un desafío teórico de magnitud pues considero que nuestros Egresados no tienen la formación y el conocimiento suficientes como para plantearse el objetivo de “realizar una propuesta metodológica para formular adecuadamente las políticas públicas en el Ecuador”. De hecho uno de los denunciantes del tema se retiró. Pero la señorita Molina Navarrete decidió seguir adelante. En uso de su derecho como miembro del Tribunal Calificador del trabajo escrito el señor Economista Angel Crespo le pidió varias ampliaciones que constan en el Informe Final.

CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS.-

El trabajo logra hacer una compilación aceptable sobre los elementos que deben tomarse en cuenta para identificar los principales problemas que se abordan a la hora de formular las políticas públicas.

DEMOSTRACIÓN DE HIPÓTESIS.-


19 FEB 2014

La investigación demuestra que, para formular las políticas públicas, se requiere de un diagnóstico de la realidad.

METODOLOGÍA Y VARIABLES UTILIZADAS.-

En el presente trabajo se utilizan sobre todo los métodos analítico - sintético.

Las variables que se utilizan son las que se corresponden con el carácter de la investigación.

CONCORDANCIA DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES CON EL RESULTADO DE LA INVESTIGACION.

La propia egresada advierte como un vacío en el desarrollo del tema planteado “la falta de información específica para con(sic) la sociedad”. Y, en efecto, una debilidad del trabajo es la notoria desvinculación de la teoría con la realidad viva que las políticas públicas pretenden modificar.

Queda clara, en el ámbito teórico, que las políticas públicas son un conjunto de decisiones o medidas, tomadas por los actores del sistema político administrativo de un País, en nuestro caso el Ecuador, con el objeto de resolver problemas colectivos. O como dice O'Donnell “Un conjunto de acciones que manifiestan una modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad”.


Otra conclusión importante es la de que, en la actualidad, es insuficiente, aunque necesaria la capacitación de los burócratas especialistas en el tema, en la medida en que la formulación de políticas públicas se enriquece con la participación directa de los actores sociales.

Por desgracia no queda como resultado de la investigación información que nos permita evaluar el grado de cumplimiento de las disposiciones contenidas sobre esta materia en la Constitución Política y en el Plan Nacional de Buen Vivir.

NOTA.-

Por las razones expuestas me permito calificar el trabajo de Tesis Escrita con la nota de 8/10 (OCHO SOBRE DIEZ).

Del señor Decano, muy atentamente,



Manuel Salgado Famayo
Profesor – Director.

ÍNDICE DE CONTENIDO

	Pág.
Dedicatoria	ii
Agradecimiento.....	iii
Autorización de la Autoría Intelectual	iv
Oficio de conclusión de la Tesis	v
Calificación de Tesis de Grado.....	vi-xii
Indice de Contenidos.....	xiii-xvii
Indice de cuadros	xviii
Resumen Ejecutivo	xix
Abstract	xx

CAPÍTULO I

1. Plan de Tesis

1.1 Antecedentes.....	1-3
1.2 Justificación	4-5
1.3 Identificación del Problema.....	5
1.4 Delimitación temporal y espacial.....	6
1.5 Objetivos:	
1.5.1 Objetivo General	6
1.5.2 Objetivos Específicos	6
1.6 Hipótesis:	
1.6.1 Hipótesis General	6
1.6.2 Hipótesis Específicas.....	6

1.7 Metodología de la Investigación.....	7
1.7.1 Unidad de Análisis	7
1.7.2 Métodos	7
1.7.3 Tipo de Investigación	8
1.7.4 Técnicas	8
1.7.5 Variables e Indicadores	8-9
1.8 Marco Teórico.....	10-11
1.8.1 El rol del Estado a lo largo de la historia.....	11-13
1.9 Plan Analítico	14-19

CAPÍTULO II

2. Fundamentos de Políticas Públicas

2.1 Origen y Definiciones de Estado	21-26
2.2 Evolución del Estado en el Ecuador.....	26-33
2.3 Elementos Fundamentales del Estado	33-34
2.4 Fines y Funciones (Poderes) del Estado.....	34-38
2.5 Definiciones de Política.....	39
2.5.1 Componentes de la Política	39
2.6 Definición de lo Público	40
2.7 Conceptualización de las Políticas Públicas	40
2.8 Clasificación de las Políticas Públicas	41-44
2.9 Las Políticas Sociales	44-45
2.9.1 Clasificación de las Políticas Sociales.....	45
2.9.1.1 Las Políticas Sociales Generales	45
2.9.1.1.1 Políticas Redistributivas del Ingreso y la Riqueza	45-46

2.9.1.1.1.1 Estrategias de Redistribución del Ingreso.....	46-47
2.9.1.1.1.2 Coeficiente y Curva de Gini.....	47-48
2.9.1.1.2 Políticas de Desarrollo de la Productividad y Ocupación	49
2.9.1.1.2.1 Las Causa del Desempleo	49
2.9.1.1.2.2 Estrategias de la Ocupación	49
2.9.1.2 Las Políticas Sectoriales	50
2.10 Las Políticas Ambientales	50-53
2.11 Las Políticas Culturales	53-59
2.12 El Ciclo de las Políticas Públicas.....	59-60
2.12.1 La Identificación y definición de problemas	60-62
2.12.2 La formulación de las Políticas	62-63
2.12.3 La adopción de la decisión.....	63-64
2.12.4 La implantación de las políticas públicas	64
2.12.5 La evaluación de las políticas	65
2.13 Actores que intervienen en una Política Pública.....	65-66
2.13.1 Conformación de equipos políticos y técnicos	66
2.13.2 Conformación de espacios de participación de actores sociales.....	67-68
2.14 Herramientas de una Política Pública y sus elementos	68-69

CAPITULO III

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Definición de Estrategia de Desarrollo	70-71
--	-------

3.2	Los Objetivos	71
3.3	Diseño de Estrategias	71-74
3.4	Estrategia, Planificación y Política Económica	74
3.5	Las Políticas Públicas y la Política Económica	74-75
3.6	Clasificación de las Políticas Públicas	75
3.7	Definición de Política Económica.....	75
3.8	Las Categorías de la Política Económica	75-76
3.9	Los Objetivos de la Política Económica.....	76-77
3.10	Clasificación de los Objetivos	77-78
3.11	Instrumentos de Política Económica	78
3.12	Clasificación de los Instrumentos de Política Económica.....	78-79
3.13	La Gestión de la Política Económica	79-81
3.14	Aspectos metodológicos para la formulación de Políticas Públicas	81-90
3.15	Diagnóstico sobre las Política Públicas.....	91
3.16	La relación entre el proceso de la política y su análisis.....	91

CAPITULO IV

4. PROPUESTA METODOLÓGICA

4.1	Introducción	92-96
4.2	Objetivo	96
4.3	Ejemplo Práctico “Política Pública de Transparencia en el Ecuador.....	96-120
4.4	Factores influyentes en la formulación de políticas públicas	120-123
4.5	Establecer el Proceso.....	123

4.5.1 Obtención de información	123-124
4.5.2 Construcción de Alternativas.....	124-125
4.5.3 Selección de Criterios.....	125-126
4.5.4 Proyección de Resultados.....	126
4.5.5 Confrontación de Costos y Beneficios	126
4.5.6 Decisión	127
4.5.7 Implementación.....	127
4.5.8 Evaluación	128-129
4.5.9 Monitoreo	129-130
4.6 Implementación de una Plataforma de información virtual	130

CAPITULO V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones.....	131-132
5.2 Recomendaciones.....	132-133
Bibliografía y Páginas Web.....	134-138

ÍNDICE DE CUADROS

	Pág.
Cuadro N° 1. Marco conceptual del ejemplo práctico	108
Cuadro N° 2. Matriz actores.....	111
Cuadro N° 3. Acceso a la Información	112
Cuadro N° 4. Servicios Transparentes	112
Cuadro N° 5. Conflicto de Intereses	113
Cuadro N° 6. Cultura Ciudadana	113
Cuadro N° 7. Control Interno Institucional	114
Cuadro N° 8. Enriquecimiento Ilícito	114
Cuadro N° 9. Rendición de Cuentas	115
Cuadro N° 10. Matriz Marco Jurídico del ejemplo práctico	117
Cuadro N° 11. Líneas de acción, metas, resultados y actores	118
Cuadro N° 12. Seguridad Jurídica	119
Cuadro N° 13. Cultura Ciudadana	120

“PROPUESTA PARA FORMULAR ADECUADAMENTE LAS POLITICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR”

"PROPOSAL FOR FORMULATING PUBLIC POLICY PROPERLY IN ECUADOR"

RESUMEN EJECUTIVO

El tema está constituido por cinco capítulos los cuales se mencionan a continuación:

El Capítulo I es el desarrollo del plan de tesis, en el que se incluyen los antecedentes, justificación, identificación del problema, objetivos, hipótesis, metodología, indicadores y marco teórico.

En el Capítulo II se encontrará la base de la investigación, es decir, todas las definiciones y fundamentos relacionados con el tema planteado.

El Capítulo III contiene las metodologías y análisis previos.

El Capítulo IV incluye el valor agregado al presente trabajo investigativo que es la Propuesta Metodológica sobre el tema planteado.

En el Capítulo V se mencionan finalmente las respectivas Conclusiones y Recomendaciones.

PALABRAS CLAVES:

PROPUESTA/FORMULAR/ADECUADAMENTE/POLÍTICAS/PÚBLICAS/ECUADOR

ABSTRACT

"PROPOSAL TO MAKE PUBLIC POLICIES IN ECUADOR"

This topic is made up of five chapters, which are described below:

Chapter one describes the development of the thesis plan which consists of the background, justification, problem identification, objectives, hypothesis, methodology, indicators, and the theoretical framework.

Chapter two includes the structure of the investigation, all the definitions and fundamentals related to the topic of the investigation.

Chapter three explains the methodology and previous analysis.

Chapter four comprises the added value of this research study, which is the methodological proposal of this topic.

Chapter five finally, covers the conclusions and recommendations.

Keywords:

Proposal/Make/Public/Policies/Ecuador

CAPÍTULO I

1. PLAN DE TESIS

1.1 ANTECEDENTES

En 2008, la población ecuatoriana aprobó, mediante referéndum, la nueva Constitución del Ecuador. Este nuevo compromiso establece que el desarrollo se orientará a la realización del Buen Vivir, definiendo al Ecuador, en el “**Art. 1.-** El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

Los recursos naturales no renovables del territorio del Estado pertenecen a su patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible.”¹

A partir de un enfoque que ya no ve al desarrollo como un fin en sí mismo, sino como un medio para alcanzar el Buen Vivir de todos y todas, los ecuatorianos y ecuatorianas se propone una noción amplia, integral y ambiciosa que supera el mero crecimiento económico como fin último de la sociedad.

Sabiendo que la definición del Buen Vivir implica estar conscientes de un concepto complejo, históricamente construido y que por lo tanto estará en constante resignificación, por este motivo se sintetizará qué se entiende por Buen Vivir: la satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte dignas, el amar y ser amado, y el florecimiento saludable de todos y todas las personas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas.

¹Constitución Nacional del Ecuador. Art. 1 – 2. 2008

El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y progresen de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad, los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno —visto como un ser humano universal y particular a la vez— valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente, y sin producir ningún tipo de dominación a un otro).

El concepto de Buen Vivir nos obliga a reconstruir lo público para reconocernos, comprendernos y valorarnos unos a otros— entre diversos pero iguales— a fin de que prospere la posibilidad de reciprocidad y mutuo reconocimiento, y con ello posibilitar la autorrealización y la construcción de un porvenir social compartido”²

Según el Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), este promueve una visión basada en la dignidad humana y en el libre ejercicio y disfrute de los derechos, en virtud de lo cual las personas, de forma individual y colectiva (comunidad, pueblo, nacionalidad o territorio), pasan a ser actrices y protagonistas. Esta perspectiva demanda una redefinición de las políticas públicas sectoriales, para el largo, mediano y corto plazo, además de proponer una mirada nacional integral que considera las diversidades sociales y territoriales.

Se debe tener en cuenta que la carta magna que es nuestra constitución obliga al estado y a todos los poderes del mismo a dar un privilegio sostenible a toda la población para satisfacer sus necesidades, tener una buena calidad de vida y el cumplimiento para el bienestar individual y colectivo del país.

El contexto actual del país genera importantes desafíos para la acción pública, y en particular requiere formas distintas de definición de políticas públicas, que rompan con la tendencia inercial que caracterizó el pasado, a la vez que quiebren, en definitiva, la tendencia de Estado piramidal, que ha privilegiado la especialización funcional, jerárquica y fragmentada por encima del sustento de instancias de inclusión y deliberación ciudadana.

“La participación ciudadana es un derecho. Las y los ciudadanos deben ser parte de la toma de decisiones, de la planificación y la gestión de los asuntos públicos, así como del control popular de las instituciones del Estado.

A la vez, la participación de la población en la formulación de políticas públicas es un elemento fundamental para la realización de los derechos del Buen Vivir. En este sentido, es una prioridad recoger la voz de aquellos que en escasas ocasiones han tenido la oportunidad de expresar sus sueños, aspiraciones y cosmovisiones; pero también es un deber establecer canales de diálogo con la ciudadanía organizada a fin de fortalecer la democracia”³

Esto en la realidad no es verídico ya que la participación de los ciudadanos y de entes inmersos necesarios para el desarrollo del país no son tomados en cuenta para las decisiones y la formulación de políticas públicas este es otro antecedente más para la realización de este tema.

El Estado y la gestión pública –tradicionalmente estructurados bajo una lógica de planificación y ejecución sectorial– desarrollaron, durante el período 2007-2009, un esfuerzo de articulación. El trabajo en torno a grandes objetivos nacionales contribuye a generar una nueva cultura institucional, basada en la cooperación y la coordinación.

Todo ello es parte de una gestión por resultados, en donde las políticas y programas se articulan para el cumplimiento de las metas, con la respectiva apropiación, coordinación y vinculación entre las distintas instituciones públicas involucradas para la ejecución, seguimiento y evaluación.

3 SENPLADES. Plan Nacional para el Buen Vivir. 2009-2013

1.2 JUSTIFICACIÓN

Con el presente trabajo de investigación se pretende presentar una *Propuesta Metodológica para la Mejor Formulación de las Políticas Públicas*. El propósito de esta investigación es apoyar de una manera metodológica los procesos de formulación, redefinición y armonización de políticas.

La importancia de esta investigación es debido a la existencia de varios campos sociales que han sido excluidos pero están inmersos en la formulación de las políticas públicas. Y el desconocimiento de ciertos conceptos por los que se empieza a comprender la secuencia del proceso que conlleva el presente tema.

“La participación comprende acciones individuales y colectivas. Sobre la base de los preceptos establecidos en la Constitución, ya que permite recoger la visión y percepción de hombres y mujeres de diferentes contextos socio-culturales, de diferente edad, opción sexual, condición y posición, sobre la implementación de las políticas públicas nacionales en los territorios. De este modo, la acción pública se nutre del saber acumulado por los colectivos sociales y ciudadanos en sus luchas y demandas históricas. Este proceso promueve el empoderamiento ciudadano para la convivencia en la diversidad, el incremento de las capacidades de la ciudadanía para una mejor y mayor articulación de intereses con el Estado y con la sociedad misma, y fortalece el tejido social”⁴

Los problemas que se encuentran en la formulación de políticas públicas son:

- ✓ La falta de estudio de las necesidades específicas de la sociedad.
- ✓ La descoordinación y falta de comunicación entre los sectores involucrados. (Centros Educativos, universidades, hospitales, clínicas, sociedad beneficiaria de viviendas).
- ✓ No hay las bases suficientes para la construcción de un sistema participativo que contribuya a radicalizar la democracia en el futuro.

4 SENPLADES. Plan Nacional para el Buen Vivir. 2009-2013

Las perspectivas de mejora para los problemas anteriormente mencionados son:

- Establecer las prioridades del desarrollo nacional y de los diversos programas de la acción gubernamental.
- La coordinación hace referencia a una adecuada ejecución de las políticas públicas. Se trata de coordinar con un sentido estratégico, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, con un principio de realidad.
- Incrementar la deliberación, debate y discusión en el proceso para la formulación de políticas públicas, y una buena representatividad de los distintos sectores invitados a participar en el proceso de planificación.

1.3 IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Las políticas públicas deben ser el instrumento efectivo para la construcción del Estado que dé sustento al Buen Vivir, por tal motivo tienen que ser formuladas en consonancia con un Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH).

El Enfoque Basado en Derechos Humanos constituye un marco común para la aplicación de los enfoques de igualdad (género, generacional, interculturalidad, de discapacidades y de movilidad humana), que permite complementar en la práctica los enfoques con escaso desarrollo conceptual e instrumental.

Se enmarca en las definiciones constitucionales del Buen Vivir, que hacen hincapié en la titularidad colectiva de los derechos, y añade como principio la sostenibilidad ambiental y define garantías sustantivas para el cumplimiento de todos los derechos.

En definitiva, se debe actuar determinadamente para propiciar cambios profundos en los patrones socioculturales, políticos, ambientales y económicos, sobre los cuales afectan las estructuras de desigualdad, que de esta manera se reproducen y profundizan.

1.4 DELIMITACIÓN ESPACIAL Y TEMPORAL

El estudio investigativo se realizara en el Ecuador en el periodo 2009-2013.

1.5 OBJETIVOS

1.5.1 OBJETIVO GENERAL

Realizar una propuesta metodológica sobre las Políticas Publicas en el Ecuador.

1.5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Efectuar un diagnóstico de cómo se formulan las Políticas Publicas en el Ecuador.
- Identificar los problemas de formulación de las Políticas Publicas en el Ecuador.
- Realizar una ejemplificación de la formulación de las Políticas Publicas en el Ecuador.

1.6 HIPOTESIS

1.6.1 HIPOTESIS GENERAL

Es posible realizar una propuesta metodológica sobre las Políticas Publicas en el Ecuador.

1.6.2 HIPOTESIS ESPECÍFICAS

- Las Políticas Publicas en el Ecuador necesitan de un diagnóstico previo para saber cómo están formuladas.
- Los problemas de formulación de las Políticas Publicas en el Ecuador deben ser claramente identificados para poder solucionarlos.
- Para formular las Políticas Publicas en el Ecuador se necesita de una propuesta que se desarrolle en beneficio de la sociedad.

1.7 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

1.7.1 Unidad de Análisis

La unidad de análisis serán los entes involucrados en la formulación de políticas públicas. (La sociedad, las instituciones públicas y privadas).

1.7.2 Métodos

Método Deductivo

“Con este método se parte de tendencias o principios generales a fin de confirmarlos o desecharlos o para realizar cierto tipo de predicciones o explicaciones, procede de lo universal a lo particular, de lo conocido a lo desconocido. Se parte de juicios denominados premisas y que desempeñan el papel de ser las condiciones de la inferencia. El resultado al que se llega como consecuencia se llama conclusión. Es necesario tener cuidado en la conclusiones y establecimiento de generalizaciones demasiado estrictas debido a que no siempre pueden ser válidas aunque en apariencia así sucediera. Este método a recibido fuertes críticas en el sentido de que no haría más que constatar y describir lo que existe sin profundizar sus causas y relaciones”.⁵

Método Inductivo

“Consiste en estudiar la mayor cantidad de situaciones, hechos o aspectos particulares observando sus características esenciales a fin de establecer sus regularidades. Las observaciones de casos particulares, en las más variadas condiciones, permitirán establecer las generalidades del comportamiento funcionamiento de los parámetros estudiados, se pasa del conocimiento de los fenómenos parciales al conocimiento del todo”.⁶

El método a utilizarse en el presente trabajo de investigación es el Método Deductivo, ya que iniciamos de datos generales lo cual nos ayudara a identificar explicaciones particulares.

5 JARA PADILLA, Ramiro. Investigación Científica. Cuarta Edición. Octubre 2012. P 93

6 JARA PADILLA, Ramiro. Investigación Científica. Cuarta Edición. Octubre 2012. P 93

1.7.3 Tipo de Investigación

El tipo de investigación será científica, ya que me guiaré en información recopilada de diversas fuentes investigativas sobre la formulación de políticas públicas.

NIVEL DE INVESTIGACIÓN: Se basará en un enfoque analítico y sistemático.

1.7.4 Técnicas

1.7.5 VARIABLES E INDICADORES

¿Qué son los indicadores?

El término "Indicador" en el lenguaje común, se refiere a datos esencialmente cuantitativos, que nos permiten darnos cuentas de cómo se encuentran las cosas en relación con algún aspecto de la realidad que nos interesa conocer. Los Indicadores pueden ser medidos, números, hechos, opiniones o percepciones que señalen condiciones o situaciones específicas.

¿Qué son las variables?

Las variables permiten establecer relaciones entre conceptos a través de las cuales es posible explicar los fenómenos que se estudian. Ejemplo: variables económicas que son: la oferta, la demanda, el precio, el ingreso de un país, y muchas otras. Hay variables no económicas que, sin embargo afectan directamente los fenómenos económicos: entre ellas podría mencionarse la tasa de natalidad, la existencia o no de una ley que fije el salario mínimo, etc.

DOMINIO	VARIABLES	INDICADORES	FORMA DE CALCULO
FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS	EFICIENCIA	TASA DE EFICIENCIA	EFICIENCIA = Cantidad de recursos desperdiciados (empleados) Cantidad de recursos utilizados
FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS	EFICACIA	TASA DE EFICACIA	EFICACIA = Valor de un atributo de entrada o salida de un proceso Valor esperado del atributo
FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS	PRODUCTIVIDAD Y GESTION	TASA DE PRODUCTIVIDAD	PRODUCTIVIDAD = Resultados totales obtenidos Total de recursos utilizados
FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS	INGRESO PERCAPITA	INGRESO POR HABITANTE	todos los bienes y servicios que producimos en un año dividido entre número de habitantes (población total)
FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS	EMPLEO	INDICE DE EMPLEO	Población económicamente activa PEA / Población Desempleada y subempleada

1.8 MARCO TEORICO

Las Políticas Publicas representan un conjunto de decisiones gubernamentales, entendiendo por gobierno todas las instituciones y personas que constituyen la autoridad pública en un país, con el fin de alcanzar determinados objetivos o fines de índole económica, social, etc.

Los fines generales de estas políticas se identifican con las motivaciones y propósitos generales que una sociedad desea o se ha propuesto alcanzar, como por ejemplo el bienestar material, la equidad e igualdad, la libertad individual, entre otros. Los objetivos de las mismas tienen un carácter más específico, ya que implican una explicación y cuantificación de las metas concretas para lograr los fines generales. Son ejemplos de objetivos económicos el pleno empleo, la estabilidad de precios, el crecimiento económico, etc. y entre los objetivos sociales se pueden mencionar la educación, la salud, la protección del medio ambiente. Muchos de ellos pueden ser representados y ser objeto de seguimiento mediante series de indicadores estadísticos.

En un nivel más bajo se encuentra las variables intermedias, que constituyen medios para lograr los objetivos, como por ejemplo el aumento de la tasa de inversión o el incremento de la cantidad de dinero. Si bien éstas no representan cuestiones por las que los ciudadanos se interesen directamente, en algunos programas de política económica son incluidos como objetivos.

Permite comprender el alcance de la política económica y las relaciones entre los distintos tipos de políticas. En el nivel más alto se encuentran las que responden a fines de tipo general, identificadas como políticas de ordenación. Éstas tienen un componente político importante y se dirigen a establecer y mantener las reglas del funcionamiento de la economía.

Por debajo de los grandes fines explicitados están los objetivos básicos de la política económica. En función a cada uno de ellos existen políticas finalistas, como la política de desarrollo, la de estabilización o la de empleo.

Todas estas tienen como “medios” otras políticas más concretas: las instrumentales y las sectoriales. Estas últimas son de tipo específico: las primeras porque se identifican con los grupos de instrumentos, y las segundas porque se orientan a resolver los problemas de un sector productivo determinado. Se dice que las instrumentales son horizontales, ya que la modificación de un instrumento afecta a todos los sectores productivos.

Las políticas sectoriales, en cambio, son el resultado de un conjunto de políticas contempladas verticalmente, es decir, desde la óptica de un sector.

1.8.1 El rol del Estado a lo largo de la historia

Los Modelos Clásico y Neoclásico

El primer capitalismo, el del laissez faire, surge en Europa en la segunda mitad del siglo XVIII como consecuencia de la orientación mercantilista de la economía post feudal y del desarrollo técnico que desemboca en la revolución industrial. En 1776 Adam Smith aporta fundamento teórico a estos acontecimientos y publica su obra principal: La riqueza de las naciones. Este autor, junto con otros economistas clásicos -J. S. Mill, C. Marx, J. Bentham introdujeron el análisis de las instituciones para explicar el intercambio económico y aceptaron que las reglas, contratos y regulaciones del gobierno eran indispensables para entender el funcionamiento de los mercados. Sostenían que las personas tienen una propensión innata al intercambio y que el egoísmo de los individuos y la búsqueda del logro de sus intereses conducen al bienestar de toda la sociedad. Postulaban que los mercados libres tienden a maximizar el bienestar individual a través de la cooperación con otros individuos y que la libre competencia entre individuos es la institución reguladora del mercado.

Sin embargo, la importancia que los clásicos le habían otorgado al papel de las instituciones se fue diluyendo hasta casi desaparecer. Los economistas neoclásicos de finales del siglo XIX y principios del siglo XX simplificaron las ideas anteriores y se preocuparon poco por el rol de las instituciones y del gobierno.

Según el modelo neoclásico, el sistema de mercado y el equilibrio al cual se arriba garantizan una asignación de recursos óptima en el sentido de Pareto. Si el sistema

funciona en su nivel de eficiencia óptimo no existe otro ordenamiento que sirva mejor al interés público. Sin embargo, para alcanzar dicho equilibrio deben presentarse ciertas características o supuestos poco realistas, entre ellos:

- i) Mercados perfectamente competitivos que se vacían completamente, es decir, no existen desajustes entre la oferta y la demanda;
- ii) Información completa y costos de transacción nulos;
- iii) Las elecciones de libre mercado permiten aprovechar plenamente todas las oportunidades de intercambio;
- iv) La conducta de un individuo en el intercambio coincide con la búsqueda de la maximización de sus beneficios; y
- v) Tanto el Estado como las instituciones son variables exógenas.

Para los neoclásicos, el capitalismo y la coordinación económica entre individuos y mercados dentro del sistema funcionan por sí solos, en virtud de las decisiones de los agentes económicos y de la capacidad de los mercados de llegar a un equilibrio. Por lo tanto, la intervención pública en la vida económica resulta totalmente desaconsejable, ya que puede debilitar la acción del mercado.

Como sustento teórico de esta nueva visión del Estado se destaca la obra de John Maynard Keynes y la publicación, en 1936, de su libro principal, Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero.

La idea central consiste en que el capitalismo no se autoregula ni es capaz de conseguir por sí mismo el bien común, y por lo tanto el Estado debe intervenir en la economía para procurar ambas cosas.

En mayor o menor medida todos los países implementaron medidas económicas de tipo keynesiano: políticas monetarias para estimular o frenar la actividad empresarial, inversiones públicas para reactivar la economía y planes de redistribución de la renta.

Otro concepto que contribuyó a formar esta concepción de las funciones del Estado y ha legitimado su intervención en la economía es el de fallas de mercado. El funcionamiento deficiente de los mercados se produce ya sea por la existencia de monopolios, información insuficiente, externalidades o bienes públicos.

Es importante establecer cómo se da la relación entre el Estado y las redes de políticas públicas. Desde el punto de vista teórico la discusión no ha concluido. Algunos de corte marxista plantearon la autonomía relativa del Estado, concepto que pareciera poco útil al establecerse múltiples relaciones e influencias entre el Estado y los actores sociales. Del Estado en las políticas públicas se planea, con base en el debate teórico generado al respecto, los siguientes aspectos: (Jordana, 2007)

- a. El Estado puede asumir un papel activo, capaz de dar forma a la sociedad y de servir los intereses de los funcionarios, tanto o más que a los ciudadanos.
- b. El atributo que permite al Estado dirigir, regular o incentivar en diferentes ámbitos es su capacidad de autonomía.
- c. Si bien es cierto, los actores sociales influyen en las políticas, existe una cierta capacidad del Estado de modificar las estructuras que buscan establecer ciertas orientaciones.

1.9 PLAN ANALÍTICO

“PROPUESTA PARA FORMULAR ADECUADAMENTE POLITICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR.”

CAPITULO I

1. PLAN DE TESIS

1.1 Antecedentes

1.2 Justificación

1.3 Identificación del Problema

1.4 Delimitación temporal y espacial

1.5 Objetivos

1.5.1 Objetivo General

1.5.2 Objetivos Específicos

1.6 Hipótesis

1.6.1 Hipótesis General

1.6.2 Hipótesis Específicas

1.7 Metodología de la Investigación

1.8 Marco Teórico

1.9 Plan Analítico

1.10 Cronograma de Actividades

1.11 Bibliografía

CAPITULO II

2.-FUNDAMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Origen y Definiciones de Estado

2.2 Evolución del Estado en el Ecuador

2.3 Elementos Fundamentales del Estado

2.4 Fines y Funciones (Poderes) del Estado

2.5 Definiciones de Política

2.5.1 Componentes de la Política

2.6 Definición de lo Público

2.7 Conceptualización de las Políticas Públicas

2.8 Clasificación de las Políticas Públicas

2.8.1 Según el Criterio de los Objetivos

2.8.2 Según el Criterio de las Funciones del Estado

2.8.3 Otras Clasificaciones de las Políticas Económicas

2.9 Las Políticas Sociales

2.9.1 Clasificación de las Políticas Sociales

2.9.1.1 Las Políticas Sociales Generales

2.9.1.1.1 Políticas Redistributivas del Ingreso y la Riqueza

2.9.1.1.1.1 Estrategias de Redistribución del Ingreso

2.9.1.1.1.2 Coeficiente y Curva de Gini

2.9.1.1.2 Políticas de Desarrollo de la Productividad y Ocupación

2.9.1.1.2.1 Las Causas del Desempleo

2.9.1.1.2.2 Estrategias de la Ocupación

2.9.1.2 Las Políticas Sectoriales

2.10 Las Políticas Ambientales

2.11 Las Políticas Culturales

2.12 El Ciclo de las Políticas Públicas

2.12.1 La Identificación y definición de problemas

2.12.2 La formulación de las Políticas

2.12.3 La adopción de la decisión

2.12.4 La implantación de las políticas públicas

2.12.5 La evaluación de las políticas

2.13 Actores que intervienen en una Política Pública

2.13.1 Conformación de equipos políticos y técnicos

2.12.2 Conformación de espacios de participación de actores sociales

2.14 Herramientas de una Política Pública y sus elementos.....

CAPITULO III

3. ASPECTOS METODOLÓGICOS PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Definición de Estrategia de Desarrollo

3.2 Los Objetivos

3.3 Diseño de Estrategias

3.4 Estrategia, Planificación y Política Económica

3.5 Las Políticas Públicas y la Política Económica

3.6 Clasificación de las Políticas Públicas

3.7 Definición de Política Económica

3.8 Las Categorías de la Política Económica

3.9 Los Objetivos de la Política Económica

3.10 Clasificación de los Objetivos

3.11 Instrumentos de Política Económica

3.12 Clasificación de los Instrumentos de Política Económica

3.13 La Gestión de la Política Económica

3.14 Análisis de las Políticas Públicas

3.15 Diagnóstico sobre las Política Públicas

3.16 La relación entre el proceso de la política y su análisis

CAPITULO IV

4. PROPUESTA METODOLÓGICA

4.1 Introducción

4.2 Objetivo

4.3 Ejemplo Práctico “Política Pública de Transparencia en el Ecuador”

4.4 Otros Problemas y Metas Sectoriales

4.5 Factores influyentes en la formulación de políticas públicas

4.6 Establecer el Proceso

4.6.1 Obtención de información

4.6.2 Construcción de Alternativas

4.6.3 Selección de Criterios

4.6.4 Proyección de Resultados

4.6.5 Confrontación de Costos y Beneficios

4.6.6 Decisión

4.6.7 Implementación

4.6.8 Evaluación

4.6.9 Monitoreo

4.7 Implementación de una Plataforma de información virtual

CAPITULO V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 Conclusiones

5.2 Recomendaciones

1.10 Cronograma de actividades

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

AÑO

2012

2013

ACTIVIDADES		FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	ENERO	FEBRERO
1	Elaboración del Plan de Tesis													
2	Revisión Bibliográfica													
3	Capítulo I													
4	Capítulo II													
5	Capítulo III													
6	Capítulo IV													
7	Presentación de la Tesis													

CAPITULO II

2. FUNDAMENTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR

Para entender y analizar el contenido, se considera necesario incluir definiciones de ciertos conceptos que están vinculados al tema. Basándome además en el enfoque de los derechos humanos en concordancia con el mandato constitucional y definiendo las obligaciones del Estado con respecto a las Políticas Públicas.

2.1 ORIGEN Y DEFINICIONES DE ESTADO

Las sociedades humanas, desde que se tiene referencia, se han organizado políticamente. La organización puede llamarse Estado, en tanto y en cuanto corresponde a la agregación de personas y territorio en torno a una autoridad. Por este antecedente se visualizará una secuencia de varias definiciones de Estado.

Los primeros teóricos del Estado que reflexionaron acerca del modelo político vigente en la época; la ciudad-estado o polis, cuya concreción ideal como ente autosuficiente traería consigo la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Platón diseñó el modelo de una ciudad-Estado ideal, en el que la ley ejercía una función educadora tanto de los ciudadanos como del Estado.

En los Diálogos de Platón, se narra la estructura del Estado ideal, pero es Maquiavelo quien introdujo la palabra Estado en su célebre obra El Príncipe: usando el término de la lengua italiana «Stato», evolución de la palabra «Status» del idioma latín.

Esta palabra empezó a ser usada en los primeros años del siglo XV-XVI, más concretamente cuando comenzó a circular la obra El Príncipe de Nicolás Maquiavelo.

Y es así como la palabra “Estado viene de status, que significa estabilidad de situación; para que exista el Estado debe haber una serie de elementos o condiciones y éstos son:

La Masa humana: que es la población o comunidad nacional, el asiento territorial, la coalición política y militar.”⁷

Nicolás Maquiavelo en su obra “El Príncipe”, usa por primera vez la palabra Estado para referirse a las tiranías, principados y reinados en que se encontraba dividida Europa. A lo largo de esta obra se evidencia que la palabra Estado es utilizada en su significado antiguo latino *statum*, que viene del verbo estar, y cuyo significado se reduce a situación o condición. Fue Nicolás Maquiavelo quien llamó Estado a la organización política de una sociedad.

En el siglo XVIII, Jean Jacques Rousseau, “plantea la necesidad de regresar a las pequeñas agrupaciones sociales, es decir, reivindica el regreso a la Ciudad-Estado. Consideraba que el pueblo soberano no puede estar representado, que no puede delegar su autoridad ni sus derechos a gobernarse. El pueblo debe gobernar por sí mismo y directamente y, como supone que tal cosa sólo puede lograrse en una sociedad lo bastante pequeña para que todo el pueblo pueda concurrir a la Asamblea, vuelve otra vez a la Ciudad-Estado como la única forma en que los términos del contrato social pueden ser cumplidos cabalmente”. Y agrega Rousseau que “no basta con tener ciudadanos y con protegerlos; es preciso además cuidar de su subsistencia. Satisfacer las necesidades públicas es una consecuencia evidente de la voluntad general y el tercer debate esencial del gobierno”⁸

El principal aporte a la Teoría del Estado por parte de Jean Jacques Rousseau, es su concepto de soberanía. El Estado ha de ser, en su sistema, un medio de desarrollo moral de la humanidad, y debe tender a conseguir el bien común.

Ya en el siglo XIX Federico Engels sostuvo que la aparición del Estado proviene de la necesidad de “una institución que no sólo perpetuase la naciente división de la sociedad en clases, sino también el derecho de la clase poseedora de explotar a la que no poseyese nada, y la preponderancia de la primera sobre la segunda”⁹, con lo que establece una clara división entre ciertas clases sociales y el Estado.

7 MAQUIAVELO, Nicolás. En su Obra “El Príncipe”, 1513

8 ROUSSEAU, Jean Jacques (1950) *The Social Contract*. New York, E. O. Dutton. Libro I, cap. Estado Civil, cap. 9, Estado Social e sociedad civil.

9 ENGELS, Federico.. *Historia de la Familia, de la Propiedad Privada y del Estado*. Editorial Claridad. Buenos Aires. p. 101.

Además sobre el origen del Estado señala: “El Estado es más bien un producto de la sociedad cuando llega a un grado de desarrollo determinado; es la confesión de que esa sociedad se ha enredado en una irremediable contradicción consigo misma y está dividida por antagonismos irreconciliables, que es impotente para conjurar. Pero a fin de que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna no se devoren a sí mismas y no consuman a la sociedad en una lucha estéril, se hace necesario un poder situado aparentemente por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el choque, a mantenerlo en los límites del "orden". Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se divorcia de ella más y más, es el Estado”¹⁰

Simultáneamente Carlos Marx asevera que "el Estado es una abstracción; solamente el pueblo es lo concreto. El Estado no es el reino de la razón, sino de la fuerza; no es el reino del bien común, sino del interés parcial; no tiene como fin el bienestar de todos, sino de los que detentan el poder; no es la salida del estado de naturaleza, sino su continuación bajo otra forma. Antes al contrario, la salida del estado de naturaleza coincidirá con el fin del Estado. De aquí la tendencia a considerar todo Estado una dictadura y a calificar como relevante sólo el problema de quién gobierna (burguesía o proletariado) y no el cómo.”¹¹.

Max Weber, a inicios del siglo XX, define el Estado moderno como una "asociación de dominación con carácter institucional que ha tratado, con éxito, de monopolizar dentro de un territorio la violencia física legítima como medio de dominación y que, a este fin, ha reunido todos los medios materiales en manos de su dirigente y ha expropiado a todos los funcionarios estamentales que antes disponían de ellos por derecho propio, sustituyéndolos con sus propias jerarquías supremas”¹².

En palabras del alemán Max Weber, el Estado puede ser definido como una organización respaldada por el denominado monopolio de la violencia legítima.

El Estado dice Weber que es una relación de poder de hombres entre los mismo hombres, al querer decir esto el que tiene el poder es el que domina a los individuos, este se socorre

10 ENGELS, Federico. El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. 1884. www.pte-ec-org

11 MARX, KARL. Critique of Hegel's 'Philosophy of Right'. Cambridge University Press. Londres, 1970. p. 28.

12 WEBER, Max. Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, 1964, Pág. 699

por el poder que le da estar al mando del Estado. Para poder seguir existiendo tiene que imponer su autoridad ante los dominados.

A mediados del siglo XX Antonio Gramsci tuvo dos direcciones o significados con respecto al Estado, por un lado representó la maquinaria estatal y por otro el sistema de dominación (sociedad civil).

Gramsci, percibía al Estado no sólo como coercitividad jurídica estatal, sino también como hegemonía política-cultural de un grupo social sobre la sociedad entera, es decir, el Estado cumple una doble condición que se desarrolla en la sociedad: "...además del momento exterior de la fuerza del consenso...el Estado de clase ejerce... su liderazgo ideológico sobre la sociedad civil, terreno sobre el cual se ejerce la hegemonía". (Márquez, 1981: 80).

Es importante resaltar, que los dos conceptos mencionados anteriormente (sociedad política y sociedad civil) son un binomio en la teoría gramsciana del Estado y constituyen los conceptos socio-políticos y socio-históricos, que son diferentes y a su vez equivalentes en la plena convivencia, que a juicio de Gramsci es llamado bloque histórico. En el bloque histórico el Estado pertenece a la superestructura (por ejemplo: la ideología dominante, organizaciones religiosas, artísticas, la prensa, el sentido común, etc.), mientras la estructura son las relaciones económicas de producción y el intercambio que el hombre realiza en su proceso de vida.

La ecuación gramsciana de sociedad política + sociedad civil = Hegemonía, son los pilares teóricos conceptuales donde se sostiene el pensamiento político-filosófico de Gramsci.

Otro elemento importante del concepto de Estado en Antonio Gramsci es la hegemonía, que es una dominación en torno a la dirección ideológica política, cultural de la burguesía o clase que detenta el poder sobre las demás clases marginadas y fuera de la élite de poder; cuya sujeción se centra en el aparato ideológico del Estado que se hace praxis en el resto de la sociedad.

Para Gramsci, la sociedad civil es un concepto que tiene dos dimensiones tales como el cuerpo social en un todo hegemónico, y aquella que se asienta en lo ético y cultural (el consenso).

Cabe señalar que Gramsci, se adhiere a la concepción hegeliana de la sociedad civil al entenderla como hegemonía política-cultural de un grupo dominante sobre el resto de la sociedad, más allá del factor militar.

Esta dirección ideológica-política se logra a través de los organismos privados (escuelas, sindicatos e iglesias, entre otros) encargados de crear una falsa conciencia social que garantice la dominación instaurada por la clase hegemónica.

La práctica ideológica cumple en la organización social una doble función... la política, que corresponde... la función de hegemonía que el grupo social dominante ejerce sobre la sociedad... la civil, la cual opera sin sanciones y sin obligaciones taxativas, más no deja ...de ejercer una presión colectiva...El poder de la clase dirigente reside en su capacidad de neutralizar la posible disidencia institucional de los gobernados, mediante fórmulas...destinadas a encubrir las... relaciones de conflicto y alineación que existe entre las clases. (Gramsci citado por Márquez, 1993: 81).

ECONOMÍA DE MERCADO (CLÁSICOS Y NEOCLÁSICOS)

Empieza con el análisis de la escuela clásica que entre sus principales aspectos se destacan los siguientes:

- ✓ La existencia de competencia perfecta de todos los mercados.
- ✓ El Estado no debe intervenir en el funcionamiento del mercado, ya que mediante la “mano invisible”¹³ se regulan a los agentes económicos en su acción individual.
- ✓ La flexibilidad de los precios sea a la alza o a la baja permite que el mercado siempre esté en equilibrio.
- ✓ En el mercado de trabajo siempre existe situación de pleno empleo

¹³SMITH,Adam. Naturaleza y causa de la riqueza de las naciones. Forma metafórica para describir el papel del mercado en la economía

En síntesis el pensamiento Neoclásico, liderado por Alfred Marshall el cual ha mantenido ciertas premisas del pensamiento Clásico considera las siguientes situaciones:

- “El mercado tiene elementos autoreguladores que hacen posible el equilibrio y el pleno empleo.
- La desocupación es voluntaria y ocasionalmente friccional.
- La asignación de recursos óptima que asegura la máxima ganancia, en el marco de la libre competencia, se realiza por la vía de las productividades de los factores y de las transparencias del mercado, tanto para ubicación de los negocios, como para tener informaciones sobre costos y precios.
- Hay una dicotomía entre variables reales y monetarias.
- El interés individual, coincide con el interés social.”¹⁴.

2.2 EVOLUCIÓN DEL ESTADO EN EL ECUADOR

El Estado Oligárquico y la Consolidación del Estado Oligárquico Terrateniente (1860-1875)¹⁵

La condición para despegar en la Historia, en el caso del Ecuador, era la eliminación de la condición servil del indio, impuesta por españoles y criollos desde los siglos coloniales.

Fue en el gobierno de García Moreno que se evidenció dos pilares fundamentales como son: la iglesia y el ejército, incluso en su gobierno hubo un proyecto de mejoramiento de la educación indígena, fomentó las relaciones internacionales, planificando y ejecutando varias obras. Se incrementaron las exportaciones de cacao y la vinculación más estrecha del país al mercado mundial lo que exigía un esfuerzo de modernización y centralización que no

¹⁴PACHECO, Lucas. Política Económica. Un enfoque desde la economía política. Editorial Letramía. p230

¹⁵http://forosocialistaecuador.com/index.php?option=com_content&view=article&id=89:del-estado-terratente-al-estado-oligarquico-en-el-ecuador

podíallevarse adelante si las oligarquías regionales no llegaban a un acuerdo que, sin abolir sus contradicciones, establecieran ciertas reglas para el control del poder.

García Moreno fue la expresión de esta alianza entre fracciones de la clase dominante, orientada a una racionalización de la estructura y una articulación de las desparramadas regiones en cierto marco de unidad.

La oligarquía ecuatoriana ha usufructuado del Estado para satisfacer sus intereses de todo tipo, sin importarles la suerte de los sectores populares, y desde los ochenta en adelante en el Ecuador el Estado oligárquico asume la forma del Estado neoliberal, unas veces más, otras menos, según cual sea el gobierno de turno.

El modelo agro-exportador impuesto por los planes estratégicos de la economía norteamericana en América Latina nos convirtió en proveedores de materia prima para su industria sin que a nadie de la élite gobernante en el Ecuador se le ocurriera que ese no era el camino apropiado para nuestro desarrollo.

Caída del Estado Oligárquico Terrateniente (1875-1895)

El Ecuador experimentó un acelerado crecimiento económico, principalmente por el incremento de la producción y exportación del cacao, además de la producción de fruta en la región costa sobre todo del Guayas y Los Ríos.

En 1875 fue electo como presidente Antonio Borrero, quién fracasó en la búsqueda de una salida para sustituir la Carta Negra. Ante esto, la oposición encabezada por la oligarquía costeña promovió la dictadura del general Ignacio de Veintemilla. Ignacio de Veintemilla que tuvo la oportunidad de recuperar territorios perdidos en la Gran Colombia. Su gobierno promovió medidas liberales que enfrentaron a la Iglesia. Tiempo después, ya elegido presidente constitucional, cambió su actitud y realizó un gobierno oportunista y estéril, que desperdició una coyuntura de particular auge económico.

El Estado Liberal en Ecuador (1895-1912)

La revolución liberal comandada por el Gral. Eloy Alfaro que dictó una constitución liberal, donde había muchos aspectos importantes entre los que se destacan: la libertad de prensa, libertad de opinión y pensamiento, igualdad de los ecuatorianos ante la ley; realizó varias obras como la creación de colegios para que las mujeres estudien, suprimió el diezmo a los indígenas y una de las obras más importantes terminar la construcción del ferrocarril que sirvió para mejorar el desarrollo del país.

La revolución liberal puso fin al dominio terrateniente en casi todos los aspectos de la vida nacional, menos en el más importante, que fue la abolición de la servidumbre del indio, con lo cual se mantuvo intacto el poder económico de los terratenientes.

Eloy Alfaro concebía un Estado moderno de tipo liberal cuya misión era implementar una economía capitalista de base popular, con esto creía doctrinariamente en un capitalismo democrático que debía estructurarse de abajo hacia arriba, dando de esa forma solución a los problemas de empleo. Se apoyó en los trabajadores libres de la ciudad y del campo.

El eje principal del Estado liberal radicaba en la protección de las libertades individuales y en la subsistencia de un orden jurídico que permitiese el libre juego de las fuerzas sociales y económicas. Para cumplir la misión, el Estado se valía de los medios legales que establecía la constitución.

El Estado Desarrollista

Cuando inició el mandato de Galo Plaza coincidió con las políticas internacionales de la posguerra e inició el camino hacia el Estado desarrollista en Ecuador.

El período de 1948 a 1965 es de gran importancia; en primer lugar porque comprende el auge bananero; esta situación es la que introduce al país dentro de las relaciones capitalistas, así también el pago asalariado a trabajadores campesinos, modalidad que hasta ese entonces en el agro era casi nula; y además esta etapa económica forma parte del período Desarrollista.

La economía ecuatoriana luego de su independencia tuvo un incipiente desarrollo, incorporándose al comercio internacional con exportaciones de productos agrícolas primarios.

El Modelo de Desarrollo adoptado por el Ecuador desde 1950 acogió las recomendaciones de la CEPAL, en la que se señalaba que el rol central del Estado era la de suministrar servicios públicos, realizar obras de infraestructura y las demás que sean necesarias para crear la superestructura industrial que se consideraba indispensable para el desarrollo.

“El Estado Desarrollista donde el estado se provee del equipamiento colectivo (como carreteras, puertos y aeropuertos), garantiza el alcance masivo de los servicios de salud, educación y vivienda; crea una serie de condiciones (como el seguro de desempleo) que dan una mayor seguridad y estabilidad a las condiciones de vida de la población, aumenta el tamaño del estado y estimula a la industria local y genera las condiciones necesarias para que se desarrolle, tales como exenciones tributarias o imposición de aranceles a productos importados que compitan con los de la industria nacional”¹⁶.

El Desarrollismo proponía convertir a los países nuestros en auto-productores de su propia tecnología, industrialización; por esta razón este periodo también se caracteriza por la utilización de las ventajas comparativas con la especialización en la producción de bienes agrícolas primarios bajo la utilización de modalidades precarias de explotación de la fuerza de trabajo indígena en las formas ya conocidas obrajes, mitas y encomiendas.

La producción bananera en el país permitió emprender un débil proceso de industrialización orientada por los lineamientos recomendados por la Comisión de Estudios Económicos para América Latina CEPAL, organismo que institucionalizó en América del Sur el Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI), el cual buscaba eliminar la importación de bienes de consumo intermedios y en lo posible de capital y con esto erradicar el modelo agroexportador de productos primarios que desde la independencia lo habíamos venido manteniendo.

16 El Estado Desarrollista. BuenasTareas.com. Recuperado 02, 2013, de <http://www.buenastareas.com/ensayos/El-Estado-Desarrollista/7410308.html>

Modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI)

Este modelo se basó en los siguientes postulados:

- ✓ Política industrial activa: subsidios y dirección del estado para la producción de sustitutos.
- ✓ Barreras al libre comercio (proteccionismo): altos aranceles a la importación.
- ✓ Política cambiaria o monetaria: tipo de cambio elevado.

Las principales ventajas que se veían para la implementación del modelo ISI fueron:

- Aumento del empleo local
- Menor dependencia de los mercados extranjeros y de su volatilidad
- Mejoramiento de los términos de intercambio.

El modelo ISI significó que en materia de Política Económica se dieran las siguientes situaciones:

- Barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones
- Intervención en los mercados cambiarios
- Producción estatal en sectores considerados clave
- Financiamiento a sectores compatibles con el modelo ISI

El Estado Neoliberal

A medio camino entre el anarcocapitalismo y el gobierno limitado existe una corriente de pensamiento que defiende un Estado mínimo o miniarquía.

“Se autodenominan miniarquistas porque eso es lo que quieren: un gobierno mucho más pequeño, restringido a la prevención de interferencias con los derechos individuales en lugar de ser el principal entrometido”¹⁷

“Un Estado ultramínimo mantiene un monopolio sobre todo el uso de la fuerza, con excepción del que es necesario en la inmediata defensa propia y, por tanto, excluye la represalia (o la proporcionada por una agencia) por daño y para exigir compensación. Sin embargo, únicamente ofrece protección y servicios de ejecución a aquellos que compran sus pólizas de protección y aplicación. Las personas que no contratan protección con el monopolio no obtienen protección”¹⁸

La Constitución y el Estado Plurinacional

El artículo 1 de la vigente Constitución dice: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”.¹⁹

La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución.

La demanda del estado plurinacional se enmarca al interior de un proyecto político cuya propuesta central busca la justicia histórica de los pueblos indígenas. Esta demanda por justicia, que no es únicamente de los pueblos indígenas, sino del conjunto de los pueblos explotados y excluidos, busca fundamentalmente tres cosas:

17SMITH, L. Neil, *The Probability Broach*, Nueva York, Ballantine Books, 1980. Pág. 12.

18NOZICK, Robert, *Anarquía, estado y utopía*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1988 (1974).

19 Constitución Nacional del Ecuador. Art. 1 – 2. 2008

1. Recuperar lo que legítimamente les/nos pertenece a los pueblos y comunidades indígenas herederos de los pueblos ancestrales que habitaban el Abya-Yala, antes de la invasión colonizadora europea. Se refiere esto a territorios, culturas, lenguas, saberes, organizaciones, dirigencias, etc.

2. Busca que la actual sociedad ecuatoriana remedie los crímenes, que a lo largo de la historia colonial y neocolonial, se cometieron en contra de los pueblos indígenas y afrodescendiente. En la medida en que la sanción a los responsables directos de este crimen, cometido en los distintos periodos de la historia colonial y republicana es una tarea ya imposible, la única forma de reparación exige profunda transformación de la sociedad que garantice que ésta vergonzante historia de genocidio y etnocidio no continúe.

3. Sobre la base de lo anterior, la sociedad ecuatoriana tiene que reconocer y aceptar el lugar digno y legítimo que dentro de ella tienen los pueblos indígenas, respetando su voz distinta para decidir su destino, en acuerdo mutuo con los demás pueblos que habitan el territorio ecuatoriano y latinoamericano, al interior de un nuevo acuerdo social.

A partir del **Estado social de derechos**: implica reconocimiento de la pluralidad de los sistemas de derechos en relación con lo plurinacional. Y del **Estado social de justicia**: alude a jueces creadores de derechos y garantes de los mismos. La Asamblea fue desarrollando lo plurinacional en varios ámbitos de la estructura del Estado.

En la parte de los sujetos de derecho que el Estado reconoce constan: Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos (Art. 10). Con este principio se hace una combinación entre el sujeto individual y colectivo; entre derechos individuales y colectivos, lo que se refleja en el reconocimiento de una especie de doble nacionalidad interna: “La nacionalidad ecuatoriana es el vínculo jurídico político de las personas con el Estado, sin perjuicio de su pertenencia a alguna de las nacionalidades indígenas que coexisten en el Ecuador plurinacional” (Art. 6).

En el capítulo de los sectores estratégicos del Estado, el Art. 318 determina que “La gestión del agua será exclusivamente pública o comunitaria. El servicio público de saneamiento, el abastecimiento de agua potable y el riego serán prestado únicamente por

personas jurídicas estatales o comunitarias”. Esto abre posibilidades de desarrollo de las formas comunitarias que son la base socio organizativa, cultural y económica de los pueblos indígenas y de los campesinos.

La potencialidad de este reconocimiento está en que lo comunitario también pueda ser construido con sectores no indígenas y urbanos, lo que representa un salto cualitativo respecto de la actual Constitución.

La Constitución del Ecuador incorpora con valor igualmente constitucional el derecho internacional de los derechos humanos, todo él, inclusive así la Declaración de la Naciones

Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, pero este derecho no dispone nada de modo expreso sobre la *plurinacionalidad*. La Declaración responde a un planteamiento parecido al del artículo sexto citado de la Constitución: “*Toda persona indígena tiene derecho a una nacionalidad*” (art. 6): “*Los pueblos y las personas indígenas tienen derecho a pertenecer a una comunidad o nación indígena...*” (art. 9).

Algo más, y de verdadera importancia, dice este mismo artículo: “*El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad*” conforme a un parámetro que en el propio artículo no deja de especificarse, el definido no sólo por la Constitución, sino también por *los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales*, esto es fundamentalmente, en el caso, por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Plurinacionalidad es reconocimiento de pueblos y, con ello, de culturas en pie de igualdad. *Interculturalidad* es la relación entre culturas que puede privilegiar, una vez garantizada la igualdad, una o más de una de entre ellas para la respectiva y conveniente comunicación, salvo en el caso de los pueblos en aislamiento voluntario cuya voluntad se compromete la Constitución a respetar (art. 57, final).

2.3 Elementos Fundamentales del Estado

Esta definición trae consigo tres elementos fundamentales del Estado que son:

1. **Población.-** Consiste en el conjunto de seres humanos integrado por personas de todas las edades, de diferentes etnias y culturas.

2. **Territorio.-** Constituye el espacio físico legalmente reconocido, y donde se ejerce el poder político de un Estado. Se encuentra limitado por las fronteras.

3. **Poder.-** Es la capacidad para gobernar, utilizando todos los medios posibles para dirigir o someter a las personas. Este poder puede ser ejercido por uso de la fuerza para someter al pueblo o por la voluntad de los mismos dirigidos.

3.1 **La Estructura de Poder.-** es el conjunto de elementos en cuyo contexto tiene lugar el ejercicio del poder en sus diversas formas como son: económica, política, ideológica, etc.

Esta estructura se clasifica en tres clases:

Elementos Socioeconómicos: comprenden las clases sociales y el excedente económico que disponen las clases dominantes en la propiedad privada.

De Carácter Político: son aquellas instituciones que representan a la sociedad y que conforman el Estado.

Elementos de Cultura Política: son aquellos como las ideologías, los sistemas de valores, y la predisposición al consenso o a su vez al conflicto.

2.4 Fines y Funciones (Poderes) del Estado.

El fin propio y objetivo del Estado es el bien común, esto es, la satisfacción de las aspiraciones e intereses colectivos y permanentes de la comunidad.

El Estado es el ordenamiento total, es un determinado territorio, y regulado por fines que son el resultado de un proceso histórico.

La actividad del Estado, es decir, lo que el Estado debe hacer, se define por el conjunto de normas que crean órganos, fijan su funcionamiento y los fines que deben alcanzar. La exigencia lógica del Estado se precisa por los fines o propósitos que una sociedad organizada le ha venido señalando de acuerdo con su propia naturaleza.

El Estado y el derecho son medios, organizaciones o instrumentos, hechos por los hombres y para los hombres. Para asegurar sus fines la sociedad crea o reconoce el poder del Estado y lo somete al derecho para hacerlo racional y lógico.

A su vez, el Estado, debe ejercer determinadas funciones para alcanzar la realización de sus fines y/u objetivos.

El Actual Estado Ecuatoriano está conformado por cinco funciones o Poderes del Estado:

La Función Ejecutiva,

La Función Legislativa,

La Función Judicial,

La Función Electoral y

La Función de Transparencia y Control Social.

A continuación detalles de cada una de ellas.

FUNCION EJECUTIVA²⁰

La Presidenta o Presidente de la República ejerce la función o poder ejecutivo y a su Vicepresidente, si es que se produce la ausencia, destitución o renuncia del titular, los cuales son elegidos (en binomio conjunto) para un mandato de cuatro años. El Presidente de la República designa a los ministros de Estado y a los gobernadores de cada provincia.

FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa corresponde a la Asamblea Nacional, unicameral y que se integrará por asambleístas elegidos para un período de cuatro años.

La Asamblea Nacional (elección popular representativa) está integrada por²¹:

²⁰Constitución Nacional del Ecuador. 2008. Art. 141.p 81

1. Quince asambleístas elegidos en circunscripción nacional.
2. Dos asambleístas elegidos por cada provincia, y uno más por cada doscientos mil habitantes o fracción que supere los ciento cincuenta mil, de acuerdo al último censo nacional de la población.
3. La ley determinará la elección de asambleístas de regiones, de distritos metropolitanos, y de la circunscripción del exterior.

Control de la acción de gobierno (enjuiciamiento político, destitución a Presidente y/o Vicepresidente)

Procedimiento legislativo: Proponer formulación de leyes

FUNCIÓN JUDICIAL

La Función Judicial del País está conformada por el Consejo de la Judicatura como su ente principal y por Corte Nacional de Justicia, las Cortes Provinciales, los juzgados y tribunales, y los juzgados de paz. La representación jurídica la hace el Consejo de la Judicatura, sin perjuicio de la representación institucional que tiene la Corte Nacional de Justicia.

“La Corte Nacional de Justicia está integrada por 21 jueces elegidos para un término de nueve años. Serán renovados por tercios cada tres años, conforme lo estipulado en el Código Orgánico de la Función Judicial. Estos son elegidos por el Consejo de la Judicatura conforme a un procedimiento de oposición y méritos. No son susceptibles de reelección.”²²

“Los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia, y serán los siguientes:

- ✓ La Corte Nacional de Justicia
- ✓ Las Cortes Provinciales de Justicia

21 Constitución Nacional del Ecuador. 2008. Art. 118.p 71

22Código Orgánico de la Función Judicial, Art. 173

- ✓ Los Tribunales y Juzgados que establezcan la Ley
- ✓ Los Juzgados de paz”²³

Como organismos independientes de la Función Judicial están la Fiscalía General del Estado y la Defensoría Pública. Como organismos auxiliares están: el servicio notarial, los martilladores judiciales y los depositarios judiciales. Igualmente hay un régimen especial de justicia indígena.



Principios de la Función Judicial:

- Organización y funcionamiento
- Justicia ordinaria
- Medios alternativos de solución de conflictos (arbitraje y mediación)
- Sistema de protección de víctimas y testigos
- Servicio notarial
- Rehabilitación social

FUNCION ELECTORAL

La Función Electoral, funciona y entra en autoridad solo cada 4 años o cuando hay elecciones o consultas populares. Sus principales funciones son organizar, controlar las elecciones, castigar el infringingimiento de las normas electorales. Su principal organismo es el Consejo Nacional Electoral, que tiene su sede en la ciudad de Quito, y está constituido por siete miembros de los partidos políticos más votados, goza de completa autonomía

²³ Constitución Nacional del Ecuador. 2008. Art. 178.p 95

financiera y administrativa. Éste organismo junto al Tribunal Contencioso Electoral, conforma la Función Electoral que es uno de los cinco poderes del estado ecuatoriano.



El Consejo Nacional Electoral garantiza el ejercicio de los derechos políticos por medio del sufragio y Tribunal Contencioso Electoral.

FUNCION DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL

“La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público.

Estará conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado y las superintendencias.”²⁴

Éste poder se encarga de promover planes de transparencia y control público, así como también planes para diseñar mecanismos para combatir la corrupción, como también designar a ciertas autoridades del país, y ser el mecanismo regulador de rendición de cuentas del país.

24 Constitución Nacional del Ecuador. 2008. Art. 204.p 105

2.5 Definiciones de Política.

“La política es una actividad orientada en forma ideológica a la toma de decisiones de un grupo para alcanzar ciertos objetivos”.²⁵

Para algunos autores se entiende como un conjunto de ideas, convencimientos o acciones sociales que se relacionan con las cuestiones públicas o relacionadas con el poder.

Se habla de política al hacer referencia a un grupo de gobernantes y su relación con el grupo al que gobierna.

Una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y operadores.

La política según lo señala Luis Aguilar Villanueva es entonces un resultado de enfrentamientos y compromisos, de competencias y coaliciones de conflictos y transacciones convenientes.

2.5.1 Componentes de la Política

Los tres componentes principales de cualquier política son:

- Los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan);
- Los instrumentos mediante los cuales se ejecuta (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y;
- Los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos.

25 VERDUGO ROJAS, Wenceslao. Instituto Pedagógico de Postgrado de Sonora.

2.6 Definición de lo Público

Una vez que ya se ha definido brevemente el aspecto de la política, a continuación se tratará el término de lo público, logrando así el complemento al tema de Políticas Públicas.

Entiéndase por público como un adjetivo notorio, patente, visto o salido por otros del común de la sociedad, relativo al pueblo, Común del pueblo o sociedad.

Lo público se puede definir “como el espacio de conocimiento y reflexión de la sociedad sobre sí misma y de las propuestas y acciones colectivas que tienden a mantener o alterar el estado de cosas vigente en la sociedad, o en sectores particulares de la misma. Se trata de un ámbito heterogéneo, donde es posible distinguir niveles diferentes”²⁶

2.7 Conceptualización de Políticas Públicas

Políticas públicas: “Conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos”²⁷

Para el Francés LarrueCorinne las Políticas Publicas son una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos”, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver”.

“Las Políticas Públicas son un conjunto de acciones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita atención, interés y movilización de otros actores de la sociedad.”²⁸

26 Teresita de Barbieri: Los ámbitos de acción de las mujeres, en: Narda Henríquez (ed.). Encrujiadas del saber: los estudios de género en las ciencias sociales. Lima, Pontificia Univ. Católica del Perú, 1996, p. 107-132

27 KAUFFER, Edith. DRA. Ciencias Políticas ECOSUR.

28Oszlack y O” donell,

En general se puede definir a las políticas públicas como el instrumento del cual se sirve el gobierno para desarrollar su gestión en un proceso participativo, buscando el consenso entre los actores que son favorecidos o afectados por la política pública.

2.8 Clasificación de las Políticas Públicas

Las políticas Públicas se clasifican en dos grupos:

Según el criterio de los Objetivos

Realizando una jerarquización de objetivos tenemos:

Objetivos Políticos

Estos objetivos corresponden a las políticas económicas de ordenación o políticas puras, las que consideran mantener el orden económico y las reglas de funcionamiento. En general los objetivos que se persiguen en esta política son los de igualdad, independencia, libertad y justicia.

Objetivos Económicos Generales

Los segundos corresponden a las políticas finalistas que persiguen propósitos meramente económicos. Los objetivos que de estas políticas son el pleno empleo, desarrollo económico, equilibrio económico exterior y la estabilidad del nivel de precios.

Objetivos Económicos Específicos

Y por último las políticas específicas, estas se subdividen en políticas sectoriales (política agraria, política comercial, etc) y políticas instrumentales (política monetaria, política fiscal, entre otras).

Según el criterio de las Funciones del Estado

Dentro de las funciones del Estado Capitalista²⁹ existen dos:

La Función de Acumulación: mediante esta función el Estado apoya el desarrollo de las fuerzas productivas, es decir, el desarrollo económico de la sociedad. Además estas se cumplen a través de las siguientes Políticas:

Políticas Económicas: “son el conjunto complejo de acciones, mecanismos y prácticas, que requieren por un lado de un diseño y manejo especializado en sus diversos aspectos, y por otro lado implica también la estructuración y funcionamiento de una serie de instituciones también especializadas para sus distintos ámbitos”³⁰.

- **Políticas Sectoriales o de Desarrollo:** son aquellas que apoyan la acumulación en los diferentes sectores de la economía, con el fin de contribuir al crecimiento económico.
- **Políticas Macroeconómicas o Instrumentales:** son las que intentan en general apoyar la acumulación mediante su acción en el conjunto de la sociedad. Para citar algunos ejemplos de Políticas Macroeconómicas son: la política fiscal, la política cambiaria, política del comercio exterior entre otras.

A continuación se dará una breve definición de cada Política Macroeconómica o Instrumental:

Política Fiscal: es el conjunto de acciones que realiza el Estado para fomentar el apoyo al desarrollo de las fuerzas productivas y procurar la riqueza dentro del capitalismo a través del presupuesto gubernamental.

Política Cambiaria: es aquella en la que el Estado interviene en la economía con el objetivo de regular el mercado de divisas y valores a través del tipo de cambio.

29O'CONNORS, James. Estado y capitalismo en la sociedad norteamericana. Introducción. Buenos Aires.,1973

30PACHECO, Lucas. Política Económica. Un enfoque desde la Economía Política. Editorial Letramía. p79

Política de Comercio Exterior: también llamada Política Económica Internacional, en esta política el Estado interviene en la economía con el fin de regular las relaciones económicas de un país con el resto del mundo.

Es necesario mencionar que no solo ha sido una relación de comercio exterior sino también de otras actividades de orden político, de apertura de mercados, de integración, entre otras.

Políticas Sociales: son aquellas donde predomina la finalidad de redistribución económica hacia los sectores de bajos ingresos, en otras palabras son aquellas acciones que realiza el Estado en virtud de atender las necesidades básicas de la población. Como ejemplo tenemos: la vivienda, la salud, la educación, la alimentación, la protección social.

La Función de Legitimación: a través de esta función el Estado precautela la permanencia de las relaciones sociales existentes. Esta función se cumple por medio de:

Las Políticas Asistenciales: la finalidad de estas políticas es satisfacer las necesidades básicas por la vía de subvenciones, donaciones, entre otras. Con esto apoyan la función de legitimación mediante acciones redistributivas exclusivamente

Las Políticas de Control Social: son las aquellas acciones estatales como de defensa, seguridad, policía, de organización, entre otras. Buscan la legitimación a través de medios pacíficos o represivos por parte del Estado

Otras Clasificaciones de las Políticas Económicas

Existen otros criterios de clasificación a más de los ya presentados, destacándose los siguientes:

Por sectores de Actividad Económica: entre las Políticas que se destacan son:

- Políticas Agropecuarias
- Políticas Industriales
- Políticas Comerciales

- Políticas Monetarias
- Políticas Fiscales
- Políticas Laborales
- Políticas de Comercio Exterior

Por los objetivos que se persiguen: se destacan las siguientes:

- Políticas de Estabilización
- Políticas de Redistribución del Ingreso
- Políticas de Crecimiento

Por los instrumentos o medios que se utilizan: las políticas pueden ser:

- Políticas Tributarias
- Políticas Arancelarias
- Políticas Cambiarias

Por el tiempo de la aplicación: estas son:

- Políticas a Corto Plazo
- Políticas a Mediano Plazo
- Políticas a Largo Plazo

2.9 Las Políticas Sociales

Como se había mencionado anteriormente las Políticas Sociales o también llamadas Políticas de Desarrollo Humano son todas aquellas acciones que realiza el Estado con el fin de redistribuir el ingreso según las necesidades de la población.

Por este motivo se hace necesario ampliar la información acerca de las Políticas Sociales debido a su importancia.

Estas políticas se ocupan de tres problemas específicos que se destacan en el

funcionamiento de la economía capitalista.



En primer lugar están aquellos problemas que provienen de la distribución del ingreso y de la riqueza (desigual distribución del ingreso). Para esto el Estado debe intervenir aplicando políticas de redistribución.

Las Políticas de ocupación para enfrentar el problema de desempleo y subempleo que en conjunto afectan al país.

Y por último, pero no menos importantes; aquellos inconvenientes relacionados a la insuficiencia de la demanda efectiva de los sectores laborales. En este caso el Estado debe fomentar políticas que permitan optimizar en cantidad y calidad los componentes de las necesidades básicas.

2.9.1 Clasificación de las Políticas Sociales

“El Estado capitalista, conforme al grado de autonomía de que disponga frente a las clases sociales, tiene en términos fundamentales dos tipos de opciones en el manejo de sus políticas sociales:

-  Apoyar más a los sectores capitalistas en detrimento de los sectores laborales; o
-  Apoyar más a los sectores laborales en detrimento de la clase capitalista.”³¹

En virtud de lo antes mencionado se puede establecer una clasificación de las políticas sociales; que sería de la siguiente manera:

2.9.1.1 Las Políticas Sociales Generales

Estas Políticas se dividen en:

2.9.1.1.1 Políticas Redistributivas del Ingreso y la Riqueza: estas políticas se aplican partiendo de la distribución del ingreso conforme a las funciones que en el proceso

31PACHECO, Lucas. Política Económica. Un enfoque desde la Economía Política. Editorial Letramía. p327-328

productivo asumen los factores productivos. El mercado capitalista distribuye los ingresos en dos componentes que son:

- Los ingresos por concepto de ganancias; estos se subdividen en:

Ahorro capitalista: Este es destinado a la inversión, “la cual se concreta en la adquisición de medios de producción como son los objetos de trabajo (materias primas) y medios de producción (maquinarias, herramientas, entre otros)”³²

Consumo capitalista: aquí los bienes y servicios se elaboran en el sector II de la economía.

- Los ingresos por concepto de salarios de los trabajadores; estos se subdividen en:

Consumo Asalariado: ya que los sectores laborales no tienen posibilidades de ahorrar, todo destinan al consumo. Los bienes y servicios de consumo asalariado se producen en el sector III de la economía. Los bienes y servicios de consumo son los que cumplen las necesidades básicas como: Alimentación, vestuario, etc.

2.9.1.1.1 Estrategias de Redistribución del Ingreso

El problema fundamental que enfrenta la Política de Redistribución es la disparidad de ingresos y riqueza que se presenta entre clases sociales del capitalismo.

Por esta razón las estrategias se arman en base a los objetivos de cada política, y los objetivos en base a un problema que se pretende afrontar; una vez que ya tenemos el problema planteamos el objetivo estratégico que consiste en buscar una mejora en los ingresos de los sectores más pobres de la sociedad. En base a lo mencionado anteriormente y a partir de las acciones distributivas; se destacará algunos términos como:

- 1.- Afrontar una distribución del ingreso a partir de las Políticas Macroeconómicas como:

32PACHECO, Lucas. Política Económica. Un enfoque desde la Economía Política. Editorial Letramía. p 324

- a) Políticas de precios y salarios que permitan disponer de un salario igual al valor de la fuerza de trabajo.
- b) Políticas fiscales a través de la tributación y el gasto público.
- c) Políticas Crediticias estableciendo tasas de interés preferenciales para actividades productivas que beneficien a los trabajadores.
- d) Políticas de comercio exterior con tipos de cambio diferentes según prioridades.

2.- La redistribución de la riqueza, en particular vía a la propiedad de ciertos recursos que permitirán satisfacer las necesidades básicas.

3.- Las oportunidades de acceso a servicios básicos a través de mecanismos que faciliten el funcionamiento de las políticas.

2.9.1.1.2 Coeficiente y Curva de Gini

Para medir la desigualdad de la distribución de los ingresos o la desigualdad de la riqueza de una región; se utiliza el coeficiente de Gini, llamado así por su autor Corrado Gini. Éste coeficiente es una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región, en un determinado periodo.

Este coeficiente está ligada a la Curva de Lorenz, ya que toma valores entre 0 y 1, donde 0 indica que todos los individuos tienen el mismo ingreso y 1 indica que sólo un individuo tiene todo el ingreso. El coeficiente de Gini también puede ser utilizado para realizar comparaciones entre países.

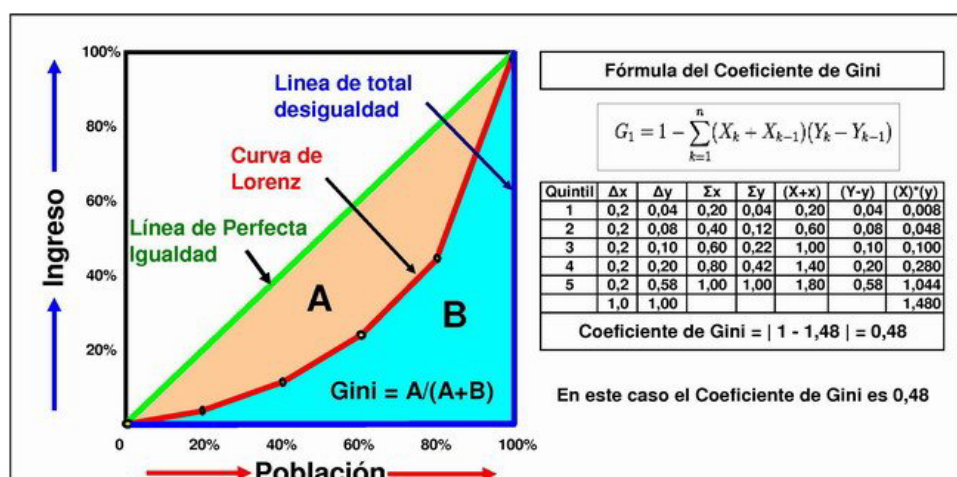
Es insensible ante cambios en la distribución de ingreso que no generen variantes en el área a. Es más sensible ha aumentos en el ingreso de los individuos más pobres.

La Curva de Gini es una representación gráfica de una función de distribución acumulada, y se define matemáticamente como la proporción acumulada de los ingresos totales (eje y), que obtienen las proporciones acumuladas de la población (eje x).

La línea diagonal representa la igualdad perfecta de los ingresos: todos reciben la misma renta (el 20% de la población recibe el 20% de los ingresos; el 40% de la población el 40% de los ingresos, etc).

En la situación de máxima igualdad o equidad distributiva, el Coeficiente de Gini es igual a cero (el área A desaparece): a medida que aumenta la desigualdad, el Coeficiente de Gini se acerca al valor de 1. Este coeficiente puede ser considerado como la proporción entre la zona que se encuentra entre la línea de la igualdad y la curva de Lorenz (marcada con “A” en el diagrama) sobre el área total bajo la línea de igualdad. Es decir, $G = A / (A + B)$. También es igual a $A*2$, dado que $A + B = 0,5$.

GRAFICO N° 1



FUENTE: www.elblogsalmon.com

En el ejemplo de la gráfica el primer quintil (20% de la población) se queda con el 4% del ingreso; el 40% de la población, con el 12% (aumenta un 8% en relación al primero), el 60% con el 22% del ingreso y el 80% de la población con el 42% del ingreso acumulado. En este caso el Coeficiente de Gini es 0,48.

Un dato muy importante que se debe considerar es que el Coeficiente de Gini mide los términos distributivos globales sin separar a lo que corresponde a población urbana y población rural.

2.9.1.1.2 Políticas de Desarrollo de la Productividad y Ocupación: cuando hablamos de este tema hacemos referencia a los tres factores de la producción que son el capital, la naturaleza y la fuerza de trabajo.

2.9.1.1.2.1 Las Causas del Desempleo

En base a la Economía Política y sus premisas teóricas se destacan ciertas causas principales del desempleo y son:

- El funcionamiento del Mercado
- La movilidad sin reglas del capital financiero
- La preferencia por la especulación del capital financiero
- Las políticas fiscales y monetarias exaltadas por el gran capital
- La quiebra de las pequeñas empresas

2.9.1.1.2.2 Estrategias de la ocupación

Entre las principales estrategias de la ocupación se destacan:

- I. Frente a la desocupación se plantean políticas que implique redistribuir la riqueza, el ingreso y las diferentes oportunidades para poder acceder a servicios básicos, palancas para ampliar la demanda efectiva y con esto desarrollar a las fuerzas productivas.
- II. Frente al subempleo, se desea afrontar mediante políticas en caso de falta de capacitación y educación de la mano de obra. El subempleo depende de la estructura de la economía principalmente y a las decisiones de los sectores empresariales; ya que tienen en su poder los medios de producción y la toma de decisiones laborales.
- III. Organismos Internacionales recomiendan políticas de generación de empleo en sectores muy específicos y localizados de la economías; esto sin mayor consideración a la redistribución del ingreso y a la demanda efectiva.

2.9.1.2 Las Políticas Sectoriales

Estas Políticas en una visión global son orientadas a la atención de las necesidades básicas de la población. Y son:

Alimentación: una política de alimentación tiene por objetivo asignar al trabajador una canasta mínima que le permita reproducir su fuerza de trabajo en condiciones normales.

Salud: tiene como propósito mejorar la salud, mediante políticas que permitan hacer frente y controlar distintas enfermedades.

Vestuario y Vivienda: con respecto a políticas sobre la vestimenta o vestuario en general no existen objetivos planteados; pero en referencia a la vivienda se pretende orientar a ciertos estratos de la población con viviendas en condiciones habitables.

Educación: en forma general se orientan hacia tres objetivos: “Preparación de fuerza de trabajo calificada, Aculturación para la convivencia social y desarrollo de la ciencia y tecnología para apoyar a los procesos de producción.”³³

Protección Social: este tema va dirigido a intentar disminuir la desnutrición, el analfabetismo, la insalubridad, la inseguridad, etc.

2.10 Las Políticas Ambientales

Este conjunto de políticas expresan el propósito de promover el desarrollo hacia la sostenibilidad, minimizar los impactos negativos ambientales y mantener las oportunidades sociales y económicas del desarrollo sustentable, que sólo es viable cuando los tres elementos: social, económico y ambiental son tratados equilibradamente.

“En concreto, reflejan las acciones que tienen como objetivo incidir en la preservación ambiental, prevención y control de la contaminación y la gestión de recursos

33PACHECO, Lucas. Política Económica. Un enfoque desde la Economía Política. Editorial Letramía. p345,346

naturales, esto en cuanto responsabilidad de todos los ciudadanos para alcanzar el desarrollo sustentable”³⁴.

Las políticas ambientales públicas “son producto de la innovada tendencia de reformas institucionales, y se encuentran en la nueva “Estrategia ambiental” que impulsa la agenda orientada hacia una política ambiental sostenible para el crecimiento y la equidad. En este contexto se asumió la gobernanza ambiental como la combinación de políticas, instituciones, procesos, mecanismos, herramientas e información que habilita a los países, sus gobiernos, los sectores público y privado y otros grupos para manejar conflictos, buscar consensos, tomar decisiones informadas, e implementar las acciones necesarias para manejar efectivamente el capital natural”³⁵.

El objetivo de los gobiernos ha sido traducir la visión estratégica del Estado en políticas públicas concretas en base a tres ejes instrumentales que han pretendido ser abordados en forma integrada, transversal y sistemática: recuperación de la capacidad de acción del Estado, organización institucional ambiental en sentido transversal para integrar las consideraciones ambientales a todas las áreas sectoriales de la administración pública, e integración de la sustentabilidad y la dimensión ambiental a la lógica de las decisiones económicas.

Al hablar de Políticas Ambientales se tomará en cuenta las relaciones humanas en comparación con el entorno ambiental, para determinar el proceso en el que se desarrollan estos componentes se tomará en cuenta dos etapas básicas para su avance.

Etapas I

En esta etapa se destacaran dos tipos de indicadores con el objetivo de construir metas para cada uno de ellos.

“Indicadores Primarios: son los indicadores de sustentabilidad claves. Ejemplos:

³⁴TULASMA, Libro I, “De la autoridad ambiental”, 2006

³⁵KESSLER *et al.* (2001), en: Castagnino, 2002

cantidades y calidades de suelo, uso de tierra, diversidad de especies, etc.

Indicadores Secundarios: miden las actividades económicas las cuales causan cambios que se ven reflejados en los indicadores primarios. Ejemplos: emisión y descarga de contaminantes, deforestación, etc.”³⁶

Etapas II

Para el cumplimiento de metas fijadas orientadas al medio ambiente tendremos en consideración los siguientes instrumentos de la Política Ambiental:

- a) **Estimulación de mecanismos voluntarios:** son aquellas acciones e iniciativas de los sujetos económicos, grupos y empresas destinadas a proteger el medio ambiente y que no sean forzadas por leyes o inducidas por incentivos económicos.
- b) **Regulación:** es toda medida administrativa tomada por el gobierno y que tiene el respaldo de la ley, pero que no implica ni un incentivo económico ni un gasto gubernamental directo. El costo de su no cumplimiento implica una multa.
- c) **Gastos Gubernamentales:** incluyen las acciones gubernamentales directas y los subsidios concedidos por el gobierno a organizaciones privadas y a las familias. Los subsidios premian el comportamiento ambiental positivo.
- d) **Incentivos Económicos:** están diseñados para que las actividades ambientales nocivas sean menos atractivas debido a sus costos. A veces también se les llama mecanismos de mercado, porque usan el sistema de precios para alcanzar las metas ambientales.

Para detallar existen tres tipos de incentivos económicos y son:

³⁶HAUWERMEIREN, Saar Van. Manual de Economía Ecológica. Eiciones Abya-Yala. 1999, p 185-187

1.- Los Impuestos

Estos incentivos desestimulan el comportamiento indeseable haciéndolo más costoso.

2.- Permisos de contaminación transables

Las actividades ambientales nocivas son ilegales mientras no exista un documento de derecho especial. Estos permisos son comercializables, es decir, que se compran y luego se pueden negociar.

3.- Los depósitos reembolsables

“Premian el cuidado del medio ambiente con la devolución del depósito y castigan el daño con su confiscación.”³⁷

2.11 Las Políticas Culturales

Una política cultural, deberá siempre tener en cuenta los conceptos de soberanía, defensa de la paz y los derechos humanos; procurará legislar sobre el respeto a las diferentes culturas y razas, auspiciando y promoviendo la interculturalidad, así como la libertad de creación de cultos y asociación.

La política cultural deberá también defender el patrimonio nacional, el patrimonio tangible e intangible, el patrimonio vivo, el medio ambiente, así como todas las expresiones que se reflejan desde los planteamientos de género, los espacios culturales de los jóvenes, de los niños, de los ancianos.

En nuestro país las políticas culturales también se comprometen con la promoción y difusión de la ciencia, la tecnología, las nuevas técnicas informáticas y de comunicación, y deberá estimular dentro del Estado, la necesidad de apoyar y reproducirla difusión democrática, que recupere su verdadera esencia y su histórica trascendencia.

37HAUWERMEIREN,Saar Van. Manual de Economía Ecológica. EicionesAbya-Yala. 1999.p 188

EJES PROGRAMÁTICOS, POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS³⁸

Políticas y Estrategias para la descolonización

1. **Descolonizar el poder.** Contribuir a la construcción de una sociedad democrática, intercultural, respetuosa de las diferencias, promotora de la equidad, conocedora y orgullosa de nuestra historia, de lo que somos y de nuestras características como pueblo.
2. Aportar la formación de una sociedad democráticamente consciente y crítica de todo tipo de discriminación y encaminada a la construcción de la autoestima, el orgullo y la unidad interna del país.

Estrategias

- “Aplicar el Plan Nacional para el Buen Vivir y el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural, en sus programas, proyectos y en la misma gestión del Ministerio de Cultura.
 - Promover programas, proyectos y campañas contra el racismo y la discriminación, etc; orientados a promover la construcción de una sociedad intercultural, equitativa y democrática.
 - Fomentar la circulación de la producción cultural ecuatoriana a nivel internacional a través de delegaciones culturales, participación en encuentros y seminarios internacionales, muestras y semanas culturales del Ecuador en el exterior.”³⁹
3. **Descolonizar el saber.** Contribuir al fortalecimiento de los procesos de creación cultural del Ecuador, revalorizando nuestras formas de conocimiento y prácticas en la producción, difusión y consumo culturales.

38 MINISTERIO DE CULTURA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Políticas para una revolución cultural. P11-34

39 MINISTERIO DE CULTURA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Políticas para una revolución cultural. P11-15

Estrategias

- Promover la recuperación y potenciación de la memoria social y el patrimonio cultural tangible(material) e intangible(inmaterial)en todos los campos de la producción artística y cultural.
- Desarrollar programas, proyectos y acciones que promuevan los procesosidentitariosdelpaísensusinstituciones, historias, valores, saberes y prácticas en los distintos campos artísticos.
- Socializar a escala masiva el conocimiento sobre la ancestralidad de nuestras culturas y desarrollar un sentido de antigüedad propio del Ecuador.

DERECHOS CULTURALES

1. **Ejercicio de los derechos culturales.** Garantizar el ejercicio de los derechos culturales de los individuos y las colectividades, en condiciones de equidad, igualdad y en el marco de una sociedad plurinacional e intercultural.

Estrategias

- Propiciar condiciones adecuadas para posibilitar la participación de la población en la vida cultural.
- Impulsar acciones orientadas a que los sectores sociales con menosrecursosseconómicospuedanaccederalosbienesyserviciosculturalesatravés de mecanismos para estimular la demanda.
- Fomentar la interculturalidad a través de procesos de difusión del conocimiento, intercambio, diálogo e identificación entre diversos.

2. **Derecho al desarrollo del talento artístico.** Promover el desarrollo del talento y la creatividad de la ciudadanía sin ningún tipo de discriminación.

Estrategias

- Promover una formación artística de calidad en todos los niveles del sistema educativo (primario, medio y superior), estableciendo alianzas con el Sistema Educativo Nacional (SEN) para incidir en el diseño y aplicación de un pensum de estudios pertinente y de calidad en todas las ramas artísticas.
- Fomentar el desarrollo del talento y la creatividad de las y los ecuatorianos mediante programas de incentivos de diversa naturaleza.
- Impulsar la libre creación artística y las expresiones culturales diversas de toda la población ecuatoriana.

3. **Derecho a la información y al conocimiento.** Fortalecer la identidad nacional, la construcción de ciudadanía y el acceso a la información y el conocimiento de toda la sociedad ecuatoriana a través del desarrollo de sistemas nacionales de contenedores de la memoria, con nuevos enfoques y modernas tecnologías

Estrategias

- Fomentar el desarrollo de investigaciones que orienten la formulación de políticas y estrategias y la toma de decisiones por parte del Gobierno central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) entorno al patrimonio y la memoria social.
- Promover proyectos orientados a desarrollar hábitos de lecturas entre la población, especialmente entre los/as estudiantes de escuelas, colegios y universidades.

4. **Derecho al acceso y uso del espacio público.** Promover el acceso a los espacios públicos a toda la ciudadanía, sin ningún tipo de discriminación.

Estrategias

- Promover campañas de concienciación ciudadana para la defensa y cuidado del espacio público.
- Desarrollar alianzas interinstitucionales para promover el desarrollo de rutas e itinerarios turísticos culturales en los espacios públicos a nivel nacional, regional y local.

EMPRENDIMIENTOS CULTURALES

Políticas y estrategias para Emprendimientos Culturales

1. **Información.** Impulsar la generación de información y la construcción de conocimientos culturales como base de la formulación de la política pública.

Estrategias

- Promover investigación sobre la industria cultural y sus distintas ramas y procesos, como base del diseño y ejecución de las políticas culturales en ese campo.
 - Impulsar estudios que permitan cuantificar y valorar el aporte de la cultura al desarrollo social y al crecimiento económico del país.
2. **Desarrollo y fortalecimiento.** Promover la producción, comercialización y consumo de los productos de las diversas industrias culturales ecuatorianas.

Estrategias

- Desarrollar e impulsar medidas fiscales e incentivos económicos y tributarios orientados a promover el desarrollo y fortalecimiento de las diversas industrias culturales.
- Promover el acceso a crédito para proyectos en distintas ramas de las industrias

culturales a través de líneas adecuadas a sus particularidades.

- Estimular el fortalecimiento tecnológico de las industrias culturales para garantizar la autonomía en los procesos de pre-producción, producción y post-producción de las industrias fonográficas y audiovisuales.

3. Regulación y control. Velar por el cumplimiento de leyes y reglamentos orientados a proteger las industrias culturales ecuatorianas como recursos estratégicos para la construcción de identidad y soberanía cultural nacional.

Estrategias

- Apoyar propuestas de leyes y otros instrumentos legales orientados a proteger, promover y desarrollar las industrias culturales nacionales.
- Desarrollar mecanismos de control y sanción para quienes violen las leyes y reglamentos de protección de la industria cultural nacional.

4. Promoción, difusión y ampliación de mercados para las industrias culturales. Promover el consumo de las industrias culturales tanto dentro del país como en el exterior.

Estrategias

- Promover y apoyar proyectos e iniciativas orientadas a desarrollar y fortalecer los mercados nacionales e internacionales para los productos de distintas ramas de las industrias culturales (audiovisuales, musicales, fonográficos, etc).
- Desarrollar campañas masivas para promover el consumo de la industria cultural nacional por parte de la ciudadanía respetando los derechos de las y los creadores.

NUEVA IDENTIDAD ECUATORIANA CONTEMPORANEA

Políticas y estrategias para la nueva identidad ecuatoriana contemporánea

Construcción de la identidad nacional a partir de las diversidades. Promover el conocimiento y valoración de nuestra diversidad cultural e identitaria, orientado a fomentar la autoestima y el orgullo de ser ecuatorianos y ecuatorianas.

Estrategias

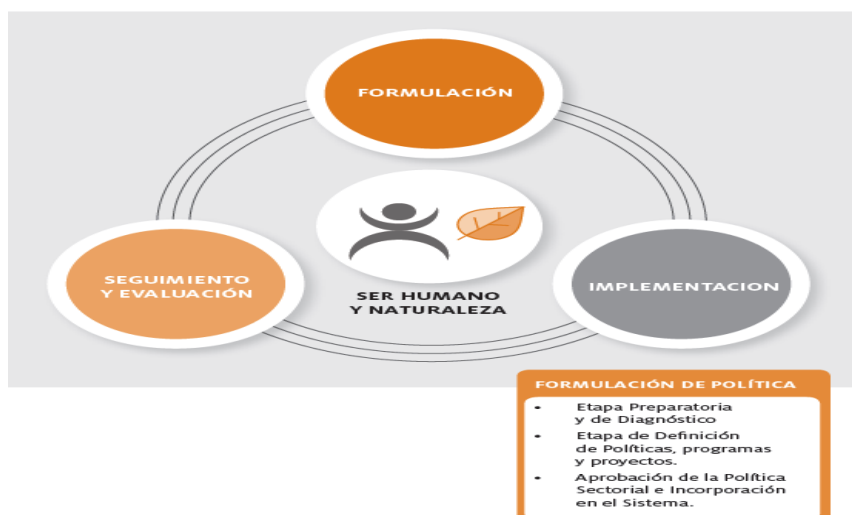
- Promover el desarrollo de la investigación y la documentación de tradiciones y expresiones culturales del Ecuador.
- Impulsar el desarrollo de tradiciones culturales como fiestas y festividades, juegos tradicionales y celebraciones que resalten valores y símbolos de la identidad ecuatoriana.
- Proyectar y difundir a nivel internacional ese nuevo sentido de ecuatorianidad desarrollando una agenda cultural sostenida y permanente en el exterior que lo posicione y visualice la riqueza cultural y el talento artístico del Ecuador.

2.12 CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas en su desarrollo atraviesan varias etapas que configuran un ciclo.

La noción de ciclo ayuda a analizar las políticas, pero la realidad de algunas de ellas no se ajusta necesariamente al ciclo planteado. Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes.

El ciclo se cierra con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.



ELABORACIÓN: SENPLADES

Las principales fases del ciclo de las políticas públicas son las siguientes:

- 1) La identificación y definición de problemas;
- 2) la formulación de políticas;
- 3) la adopción de la decisión;
- 4) la implantación de la Política Pública;
- 5) la evaluación.

2.12.1 La identificación y definición de problemas.

“La definición de políticas requiere, en primer lugar, una etapa analítica de identificación de las principales situaciones problemáticas u oportunidades de desarrollo que serán incluidas en la agenda pública, junto con la toma de decisiones sobre las alternativas de acción. La formulación de una problemática debe hacerse como un derecho no realizado, o como una brecha entre el estándar legal y la situación de hecho. De ser posible, la formulación debe reflejar la situación de aquellos grupos de población que experimentan el problema con una mayor severidad. Alinear un problema de desarrollo con un derecho humano o ambiental insuficientemente realizado nos permitirá integrar el contenido del estándar normativo en cuestión en el análisis de dicho problema. Para justificar su inclusión como política, esta situación u oportunidad debe afectar al menos a un segmento

de la población, teniendo en cuenta en particular a grupos marginados, excluidos y/o tradicionalmente discriminados.

Esta carencia, potencialidad, exceso o discrepancia deben ser presentadas mediante indicadores verificables, de ser posible cuantitativos. La definición del problema u oportunidad de desarrollo consiste, entonces, en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los efectos y las consecuencias posibles del problema u oportunidad de desarrollo. Es decir, el levantamiento de datos para identificar problemas y oportunidades permitiría responder a preguntas como:

¿En qué consiste el problema u oportunidad?

¿Qué está pasando, a quiénes y dónde?

¿Cuál es la población más afectada?

¿A cuántos afecta y desde cuándo?

¿Qué derechos se están vulnerando/promoviendo?

¿En qué condiciones surgió, cuáles son sus causas y sus efectos?

¿La situación es duradera o pasajera?

¿Es posible observar una evolución (ciclos, regularidades, agravación)?

Si no se interviene, ¿qué sucedería a las y los afectados?

¿Cuál es la gravedad o urgencia?

¿Existe oferta para alguna acción? Si no existe, ¿qué capacidades faltan en el Estado para atender esta situación?

¿Existen capacidades de cumplir con el papel regulador de la iniciativa privada para la protección de los derechos? Si no, ¿cuáles son las limitaciones?

¿Existen recomendaciones sobre el sector específico de mecanismos internacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales?

¿En qué medida la normativa y/o políticas, programas y proyectos existentes sobre el tema han sido eficaces?

Para responder a estas preguntas es necesario contar con datos adecuados, certeros y precisos. Parte de la información necesaria consta en el Plan Nacional del Buen Vivir

(PNBV) y en las Agendas Sectoriales, Zonales y para la Igualdad. Incluye información de diagnóstico sobre distintas problemáticas.”⁴⁰

2.12.2. La Formulación de las Políticas.⁴¹

Una vez que el gobierno conoce la existencia de un problema, define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza la fase de formulación de políticas, que tiene que ver con el desarrollo de cursos de acción (alternativas, propuestas, opciones) aceptables y pertinentes para enfrentarse a los problemas públicos.

Las políticas son concebidas, por lo tanto, como soluciones a los problemas públicos. Esta fase incluye las siguientes actividades:

El Establecimiento de la Agenda Política: Aquí cada actor plantea su propia agenda dependiendo de sus prioridades e intereses, por lo que surge una interacción de las mismas con otros que se encuentren involucrados.

La Definición de los Problemas: en definitiva, no basta solo con el hecho de haberlos identificado, sino que es preciso tener mayor conocimiento de ellos, es decir, recopilar información, estudios, a fin de ir concretando a su vez el tema en específico al cual nos vamos a enfocar.

La Previsión: Es medir el impacto que podría tener la Política Pública al momento de su implementación, reacciones, grupos en contra y a favor, entre otros. Para lograr o intuir los posibles escenarios, se requiere una gran visión política, por lo que es recomendable el asesoramiento de personas que pudieran contar con esta poderosa herramienta.

Establecimiento de Objetivos: Una vez que ya se ha hecho un análisis conciso del tema que se quiere tratar y de la recopilación de la información, se pasa a establecer

40Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo Subsecretaría de Planificación Nacional, Territorial y Políticas Públicas. Guía de Formulación de Políticas Públicas Sectoriales.2011

41DELGADO Godoy, Leticia. Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión.

aquellos objetivos los cuales serán resueltos en el transcurso de la Política Pública, éstos pueden ir acompañados del tiempo en el cual se quieran resultados a fin de ir revisando poco a poco si se van cumpliendo.

Los objetivos constituyen un elemento central en la acción pública: dan un sentido de propósito y de dirección a una institución y a sus políticas y programas.

La detección y generación de alternativas que permitan alcanzar los objetivos.

El producto de esta actividad sería una lista de opciones de política pública, entre las que se pueden encontrar opciones ya conocidas o que cuentan con apoyos internos (identificación) y opciones desconocidas o que carecen de apoyos dentro de la organización (generación). Cada opción o alternativa debe ser caracterizada de forma tan precisa como sea posible.

Selección de Opción: Se trata de seleccionar la opción concreta, la que sea viable conforme a estudios realizados y a un previo análisis plural. Esto se va sumando a la identificación de los objetivos, aunque también pudiera existir la posibilidad de la persona, institución que solicita una Política Pública en específico ya tenga la situación concreta bien definida.

La valoración y comparación de las alternativas. Una vez que se han producido y definido las opciones, que están claras las ventajas y los inconvenientes de cada una de ellas vendría el momento de utilizar algún tipo de técnica que permita realizar el proceso de elección. Una de las técnicas más conocidas es el análisis coste-beneficio, que consiste en identificar los costes y beneficios asociados con cada alternativa y en la cuantificación económica de los mismos, con el propósito de facilitar la comparación entre las distintas opciones.

2.12.3. La adopción de la decisión.

Esta fase está exclusivamente en manos de uno o varios decisores públicos: para que una política sea considerada pública ésta debe haber sido generada por medios gubernamentales, debe emanar de una autoridad pública.

Otras fases del ciclo de las políticas públicas (la implantación por ejemplo) pueden quedar parcialmente en manos de actores, individuos u organizaciones que no están investidos de autoridad pública: no es el caso de la fase de adopción de la decisión.

2.11.4 La implantación de las políticas públicas.

Esta fase comienza una vez adoptada la decisión, y comprende todas las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión. En ella las unidades administrativas correspondientes movilizan recursos económicos y humanos, sobre todo, para poner en práctica la política adoptada. Se trata de la puesta en marcha o ejecución de las políticas.

La implantación es la secuencia programada de acciones, de la que forman parte muchos actores y muchas operaciones, dirigida a producir con unos medios específicos los resultados esperados. Es un proceso de gran complejidad porque: por una parte, interviene una multitud de actores, cada uno de los cuales tiene sus propias perspectivas, actitudes e intereses, y cuyo grado de compromiso con los objetivos del proceso puede variar; por otra, hay una multitud de “puntos de decisión” (cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa siga adelante) y de “puntos muertos” (cada vez que se requiere que un actor por separado dé su aprobación).

La fase de implantación ha sido conceptualizada adoptando varias perspectivas. La más familiar la equipara a un proceso descendente, de arriba abajo; estudios posteriores ponen de relieve la importancia de concebirla también como un proceso ascendente, de abajo arriba.

El modelo de arriba abajo concibe el desarrollo de una política como un proceso que fluye desde la cúspide de las organizaciones públicas hacia las posiciones jerárquicas inferiores y en el que el protagonismo corresponde a las personas que forman parte del sector público. El modelo de abajo arriba permite adaptar la situación inicial a la multitud de contextos de implantación, y otorga el protagonismo del proceso a los implantadores.

2.11.5 La evaluación de las políticas.

Las unidades de evaluación de la gestión pública determinan en qué medida se han logrado los objetivos de la política pública en cuestión. La evaluación cierra el ciclo de las políticas, y puede retroalimentar el proceso en cualquiera de sus fases. En la práctica, la evaluación no está tan extendida como sería deseable.

La unidad de acción pública objeto de evaluación suele ser el programa. Un programa es un conjunto de actuaciones orientadas a la consecución de uno o varios objetivos y que consumen recursos de diverso tipo (humanos, financieros, legales, materiales, tecnológicos, etc.).

Evaluar programas en tanto que paquetes de recursos definidos con los que se pretende mitigar el estado de un problema mayor resulta más factible que evaluar políticas generales cuyo propósito es aliviar una situación social que no nos agrada. Así, por ejemplo, no se suele evaluar la política universitaria en su conjunto, sino las distintas titulaciones ofertadas por cada universidad, ya que es más fácil identificar los recursos de distinta índole involucrados en cada una de ellas.

2.12 ACTORES QUE INTERVIENEN EN UNA POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas son resultado de la negociación entre distintos actores que ajustan mutuamente sus intereses divergentes. Los principales involucrados en el proceso sobre las Políticas Públicas son, por un lado los representantes del gobierno en las diferentes entidades públicas y por el otro la sociedad civil; es decir, las organizaciones sociales, las empresas, los centros de investigación académica, organizaciones comunitarias.

Los actores enfrentan los problemas con diferentes marcos conceptuales (racional, conducta organizacional, negociación política) que orientan sus decisiones.

El proceder de los actores sociales siguen reglas normativas apropiadas, sujetos a ciertas restricciones impuestas por las consecuencias, la racionalidad se manifiesta por medio de un comportamiento apropiado al entorno en donde se desenvuelve el actor y cada una con sus propios recursos y creencias sobre el problema.

Un determinado problema o asunto público crea en los actores sociales un grado de interdependencia, cuando una acción pública tiene incidencia positiva o negativamente sobre cada uno de ellos. Algunos actores tratan de incidir para la inclusión en la agenda pública de un determinado aspecto, buscando determinadas soluciones al problema que bajo sus perspectivas se tiene, lo cual implícitamente requiere determinadas soluciones, según sus intereses. Por esto los actores sociales se interesan en las políticas públicas relacionadas con un problema o sector en particular. Por otra parte, el ambiente y el contexto institucional, cultural e histórico influyen en el comportamiento y formas de interacción de los actores sociales en la búsqueda de sus fines.

El enfoque del actor procedente parte del criterio de que éstos tienen información completa y el poder para tomar las decisiones, para seleccionar la opción de política pública. Estos supuestos difieren de la realidad sociopolítica que se dan en el proceso de elaboración de una política.

2.12.1 Conformación de equipos políticos y técnicos

La formulación de la política sectorial representa el producto de un ejercicio serio y responsable de planificación y toma de decisiones, con el uso de herramientas de análisis científico de la realidad y de mecanismos participativos. La participación en la planificación sectorial es de dos tipos: la participación político-institucional y la participación social y ciudadana.

Debido a la importancia del diseño de políticas sectoriales, se propone que las propuestas sean de autoría de los propios servidores públicos ministeriales, el más alto nivel de gobierno, quienes deben estar involucrados directa y activamente en un trabajo en equipo con las otras instancias del Estado, como los Consejos para la Igualdad y con la sociedad civil.

Este proceso participativo de deliberación y construcción colectiva permite lograr el objetivo de formular la propuesta de políticas públicas sectoriales, conforme el mandato constitucional, a la vez que genera el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

2.12.2 Conformación de espacios de participación de actores sociales

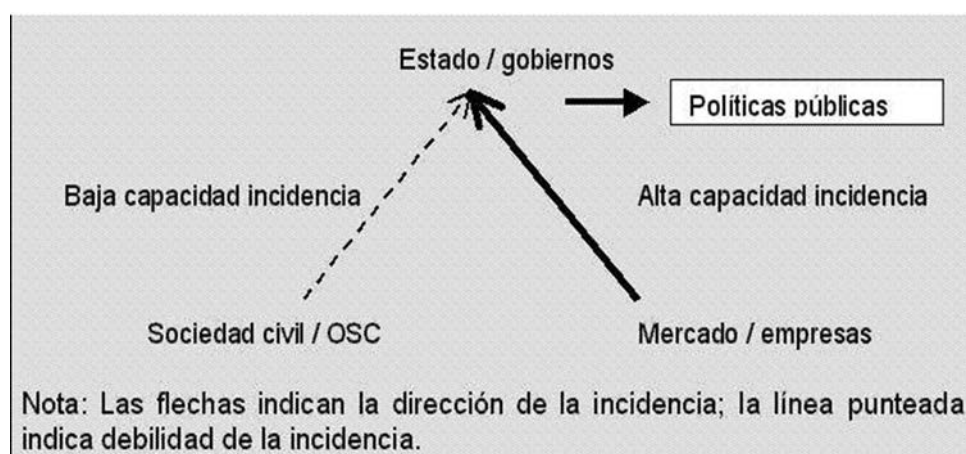
El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa posibilita y garantiza la participación social en todas las etapas del ciclo de la política pública, y también en sus diferentes instancias, incluido el Consejo Nacional de Planificación.

En lo sectorial, la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establece Consejos Ciudadanos Sectoriales como instancias de deliberación y diálogo entre los ministerios y secretarías con

la sociedad. Por su parte, los Consejos Nacionales para la Igualdad también tienen atribuciones constitucionales para participar en el ciclo de las políticas públicas.

La participación debe ser sistematizada, con énfasis en la metodología y estrategias de participación, los resultados y las y los responsables involucrados en cada etapa. La síntesis de este proceso debe ser incluida en el documento de política sectorial y puede incluir una memoria del proceso de formulación, validación y aprobación; el listado de los actores involucrados en el proceso y sus roles; y los respaldos de los eventos participativos institucionales y sociales, entre otros.

“Triángulo de actores: situación actual”



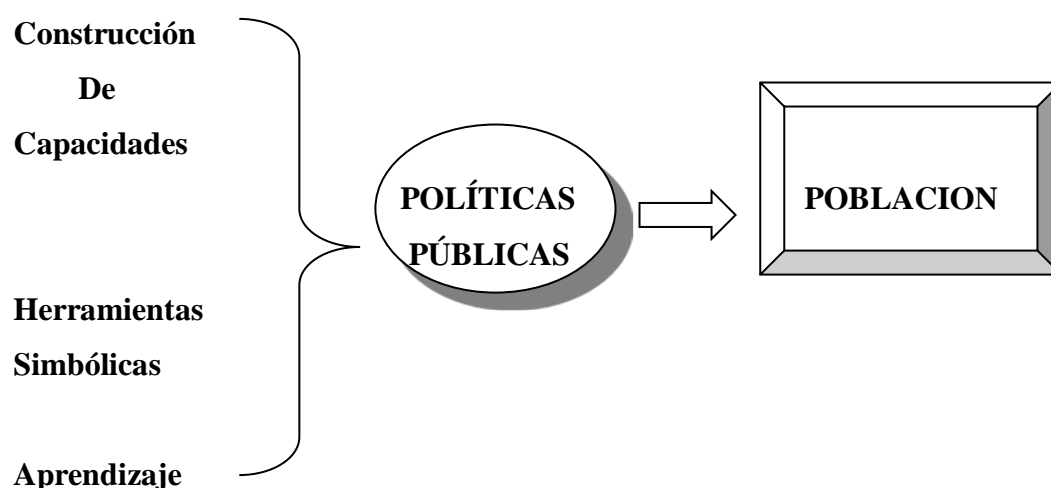
Fuente: Internet y Políticas Públicas Socialmente Relevantes

En el esquema anterior podemos apreciar el porque en ocasiones las Políticas Públicas no funcionan como deberían, ya que uno de los actores, en este caso la Sociedad Civil carece de menos poder de incidencia que las Empresas, por lo que éste último sector será mayormente beneficiado con la implementación de la política.

2.13 HERRAMIENTAS DE UNA POLÍTICA PÚBLICA Y SUS ELEMENTOS⁴²

Toda Política Pública debe tener una instrumentación, además también es necesario enfocarse a sus herramientas, las cuales sirven para poder primeramente plantearla, después concretarla, agendarla, para finalmente traducirla a la población.

Incentivos



Lo que a continuación sigue es la explicación de los elementos que las componen:

Los incentivos: son los pagos o retribuciones concretas que se realizan para provocar ciertas acciones. Se puede entender también como las motivaciones personales o de grupo que llevan a diseñar una Política Pública, puede pensarse en el beneficio individual o colectivo.

La construcción de capacidades: es una estrategia que involucra plazos más largos pero logros más duraderos. Acorde a ella, la función del Estado se concentrará en entregar

42 MARTÍNEZ Juliana. Visión social de la Internet y Políticas Públicas Ideas Para debatir estrategias de incidencia desde la sociedad civil

herramientas que, a su vez, sean utilizadas por sectores sociales para tareas específicas que satisfagan sus deseos y necesidades.

Siendo la educación uno de los principales pilares para que en un futuro las personas puedan alcanzar un mejor bienestar personal y social, asimismo la capacitación en determinadas actividades que promuevan la integración y el desarrollo.

Las herramientas simbólicas: son estrategias no siempre fáciles de percibir. Son las dirigidas a cambiar la concepción que la sociedad tiene de algo, con el fin de que ésta considere a los fines del Estado como deseables.

El aprendizaje: Esto involucra simultáneamente a las agencias gubernamentales interesada y a la población a la que está dirigida principalmente la Política Pública (poblaciones objetivo).

Se confía en un proceso de aprendizaje mutuo en el que las partes podrán ir construyendo sus metas, los procesos necesarios para lograrlas y aun las formas en que corresponde evaluar los cursos de acción escogidos.

CAPITULO III

3. SEÑALAMIENTO DE METODOLOGÍAS Y ANÁLISIS

Al respecto lo fundamental es mencionar analizando los aspectos concernientes a las estrategias de desarrollo.

3.1 Definición de Estrategia de Desarrollo



Se entiende por estrategia de desarrollo, “al método con el cual las sociedades y el Estado manejan las Políticas Públicas con la finalidad de lograr fundamentales objetivos económicos y sociales. Se trata de un expediente para actuar sobre la realidad.”⁴³

Cuando hablamos de una estrategia de desarrollo esta supone tres situaciones:

- 1.- Que el diseño es el resultado de un diagnostico sustentado en un paradigma teórico e ideológico.
- 2.- Que los objetivos estratégicos que se buscan responden a un proyecto socioeconómico.
- 3.-Que tiene prevista una Política Económica cierta.

Para resumir lo anteriormente mencionado los elementos básicos de una estrategia; en definitiva son: los objetivos que se buscan, las acciones de política por llevarse a cabo y las relaciones de poder que la hacen factible.

Partiendo de un punto de vista operativo, la estrategia tiene las siguientes características:

-  Son decisiones que intervienen como parte de la consolidación de una gestión pública.
-  Tiene como elementos principales a los objetivos que se buscan cumplir.

⁴³PACHECO, Lucas. Política Económica- sus fundamentos en la Economía Política.p61

- ✚ Consolida un proceso en el cuál intervienen las concepciones teóricas frente al manejo de ciertos instrumentos como son las Políticas Públicas.

3.2 Los Objetivos

Los objetivos son aquellos que reflejan las necesidades e intereses ideológicos y políticos de los actores sociales más relevantes.

Objetivos Estratégicos y sus Características

Para que una estrategia de desarrollo sea considerada como tal; los objetivos que se persigan deben tener exactamente un carácter estratégico; para esto deben cumplir las siguientes características:

“Que el objetivo se refiera a los aspectos fundamentales del desarrollo (generación o distribución del excedente económico, organización social y bienestar colectivo); que el objetivo apunte hacia los núcleos claves de funcionamiento de la economía, de la sociedad o del Estado y por lo mismo tengan un sentido unificador y a la vez globalizador de las acciones de política; que el objetivo sea fijado por el Estado; que el objetivo ligue de manera consistente los intereses en juego con la lógica del manejo instrumental, es decir, que la práctica de la política pública, sirva adecuadamente al objetivo que se persigue.”⁴⁴

3.3 Diseño de Estrategias

Al respecto es necesario analizar las estrategias de los perfiles corrientes de permanencia económica y política.

Estrategia Keynesiana

Sus puntos básicos parten de los pensamientos keynesianos y son los siguientes:

44 PACHECO, Lucas. Política Económica- sus fundamentos en la Economía Política.p62

Recursos Naturales: fomentan la preservación y defensa de los recursos naturales, como un patrimonio que debe ser mantenido.

Sociedad: suponen que están formadas por grupos y organizaciones sociales que tienen intereses distintos que se generan por la inequidad existente, para esto el Estado debe intervenir con políticas redistributivas.

Mercado: aquí también se parte del resultado de los tres factores productivos que generan el excedente. Pero existe una diferencia y es que sostienen que la demanda efectiva y la distribución del ingreso condicionan la magnitud del excedente.

Consideran que es posible que exista un equilibrio inestable que puede ser amortiguado por las acciones oportunas de una política económica y que no existen mecanismos autorreguladores en la economía de mercado.

Estado: tiene una autonomía relativa, por lo que los grupos sociales fijan las acciones del Estado para precautelar sus intereses.

Una de las funciones del Estado es la de manejar las políticas económicas para ayudar al mercado en el ámbito de crecimiento económico y reemplazarlo especialmente en la función de redistribución del ingreso.

Estrategias Neoliberales

Al diseñar una estrategia neoliberal se consideran los siguientes términos:

Recursos Naturales: son un factor de producción que se encuentra a disposición del ser humano. Existe una explotación de los recursos en forma irracional.

Sociedad: es la sumatoria de individuos, que tienen igualdad de derechos y oportunidades; que tanto los logros alcanzados como las virtudes y defectos son propios e individuales. Se tiende al apoyo mutuo por cubrir las necesidades para sobrevivir.

Mercado: a través de la competencia se toman en cuenta mecanismos autorreguladores: “si el mercado funciona libremente habrá un equilibrio estable; los eventuales desequilibrios que pueden presentarse en el sistema en su conjunto o en alguno de sus sectores obedecen a equivocadas medidas de política económica acorde con el libre funcionamiento del mercado. El excedente económico se lo toma como el resultado de la contribución de los tres factores productivos: de la naturaleza, del capital y del trabajo.”⁴⁵

Estado: Significa que representa a todos los individuos iguales o distintos. Dentro de las funciones del Estado están:

- Reafirmar la libertad Individual
- Libre disposición de la propiedad
- Libre ejercicio del Mercado

Aquí lo que se considera es que el Estado tome el rol de protector en el ámbito económico y de preservador de la libertad individual en el ámbito político.

Estrategia Reformista

Estas estrategias tratan de cambiar las relaciones sociales capitalistas por relaciones sociales en virtud de la justicia social.

Recursos Naturales: coinciden que los recursos naturales deben mantenerse para beneficio de las futuras generaciones; que son el soporte del desarrollo sustentable.

Sociedad: “se fundamenta en la existencia de clases sociales, las que se diferencian según su situación frente a las condiciones económicas; especialmente según su relación con la propiedad de los medios de producción; que la relación entre estas clases es de carácter conflictiva debido a que existen intereses contrapuestos”⁴⁶

⁴⁵PACHECO, Lucas. Política Económica- sus fundamentos en la Economía Política.p66

⁴⁶ El antecedente inmediato de una concepción marxista de la sociedad, se encuentra en el pensamiento de los economistas clásicos Smith y Ricardo, quienes sostienen la existencia de tres clases sociales: terratenientes, capitalistas y trabajadores conforme a un criterio basado respectivamente en la propiedad de los factores: naturaleza, capital y trabajo. Cada una de estas clases, según estos economistas perciben una remuneración: por la propiedad de la naturaleza (de la tierra) se perciben renta; por la propiedad del capital se perciben

Mercado: debe buscar satisfacer las necesidades básicas de un pueblo y debe estar regulado por el Estado.

Estado: debe tener la capacidad de regular el funcionamiento del mercado y buscar beneficiar a las clases más desposeídas.

3.4 Estrategia, Planificación y Política Económica

En términos generales, al hablar de una estrategia de desarrollo y una planificación de desarrollo, nos referimos a lo mismo, ya que contienen los mismos elementos técnicos y políticos. No obstante, se diferencian en la medida en que la planificación se guía principalmente por los elementos técnicos e instrumentales, mientras que por otro lado la estrategia se guía sobre todo por los objetivos que vienen a ser los elementos políticos.

3.5 Las Políticas Públicas y la Política Económica

“Las Políticas Públicas son las acciones del Estado que dinamizan las estructuras y procesos económicos conforme con determinadas estrategias con el objetivo de apoyar el desarrollo económico, social y político.”⁴⁷

Como se había mencionado en capítulos anteriores dentro del capitalismo existen las funciones de acumulación y legitimación que cumple el Estado, las cuales se hacen efectivas a través de la acción de las Políticas Públicas.

Recordemos que el Estado se vale especialmente de las políticas económicas y sociales en la función de acumulación; y en la función de legitimación se vale de las políticas asistenciales y de las políticas de control social.

Las Políticas Públicas apuntan hacia dos objetivos que son los siguientes:

ganancias; y por la propiedad del trabajo se perciben salarios. Citado por PACHECO Lucas. Política Económica- sus fundamentos en la Economía Política.p68

47 PACHECO Lucas. Política Económica- sus fundamentos en la Economía Política.p68

1.- La acumulación cumple como objetivo primordial, en la medida de la ganancia y su reinversión dentro de los procesos productivos y aquí son prioritarios la acción del mercado y del Estado.

2.- La legitimación social para que la población acepte el orden establecido.

3.6 Clasificación de las Políticas Públicas

Las Políticas Públicas se clasifican en cuatro grupos fundamentales y son:

Las Políticas Económicas

Las Políticas Sociales

Las Políticas Asistenciales

Las Políticas de Control

3.7 Definición de Política Económica

Se entiende por Política Económica aquella en la que el Estado interviene en la economía, y esto obedece a las estructuras del desarrollo las que están conformadas por una trama complicada de elementos económicos y sociales; es una parte primordial de las políticas públicas. Además la intención de intervenir en la economía es actuar sobre la sociedad y el mercado.

3.8 Las Categorías de la Política Económica

En este tema se consideran a las categorías económicas como aquellas definiciones conceptuales de las estructuras, procesos y estrategias de desarrollo, en vista de los contenidos teóricos contemplados en la economía política.

Según Samuel Lichtensztein existen dos tipos de categorías de la política económica y son:

Categorías Básicas: son aquellas que se refieren a los principales problemas de la política económica ubicados en los campos: económico, político y social; a esto se debe añadir el apoyo teórico de las económicas, políticas y sociológicas.

Categorías Formales: “se trata de los objetivos e instrumentos económicos; las denomina así puesto que su manejo constituye una problemática de gestión, es decir de decisiones y de prácticas de la política económica.”⁴⁸

Los objetivos son aquellos propósitos que se desean alcanzar; para que éstos sean alcanzados se requiere de la planificación económica; y los instrumentos son las directrices de los problemas sociales y económicos. Dentro de esta definición se incluye la utilización de variables, indicadores y medidas orientadas para ser aplicadas en distintos campos de la economía.

Estas categorías formales pueden definirse a título individual o formar tipologías, lo cual depende del valor que se le quiera dar en el análisis que se esté realizando. Pero conviene señalar que dicho valor es auxiliar; es decir colabora a clarificar y describir aspectos de la elaboración y ejecución de la Política Económica, sin que constituyan conceptos o elementos interpretativos en sí mismos.

3.9 Los Objetivos de la Política Económica

Los objetivos generales devienen de la política económica, y estos tratan de afrontar determinados problemas económicos enlazados especialmente a intereses de clase. Que un objetivo sea posible o no obedece en cierto grado de la viabilidad de la estrategia (trayectoria que parte desde la realidad avanzando hacia los objetivos).

Mientras que la viabilidad política radica en las oportunidades que se buscan o se crean por parte del Estado, intentando que una estrategia sea aceptada por parte de los grupos de poder; y por ende lograr que el objetivo pueda cumplirse.

Por otro lado la viabilidad económica consiste en las posibilidades que se crean o se buscan por parte del Estado pero dentro de un proceso económico, con la intención de que la estrategia sea aplicable y el objetivo se logre.

48 LICHTENSZTEJN, Samuel. “Enfoques y categorías de la política económica”. Facultad de Economía. UNAM México, 1982.p17 y siguientes. Citado por PACHECO Lucas. Política Económica- sus fundamentos en la Economía Política.p74

Los escenarios mencionados con anterioridad son complejos con respecto al cumplimiento de estas situaciones ya que a veces se generan conflictos en su procedimiento.

3.10 Clasificación de los Objetivos

A continuación se hará referencia a los objetivos de política económica según algunos criterios que son:

Según el ámbito de la estrategia: y se clasifican en tres y son:

- **Fines.-** son los objetivos estratégicos, comprometen a la totalidad de la política económica y se refieren generalmente a los desafíos y anhelos sociales.
- **Objetivos propiamente dichos.-** son aquellos inconvenientes fundamentales de la política económica cuya solución nos acerca al cumplimiento de los fines.
- **Metas.-** se refieren a determinados aspectos de los problemas primordiales y tratan de alcanzar cuestiones muy definidas, estas normalmente son medidas cuantitativamente.

Según el criterio del excedente económico: los objetivos de política económica pueden orientarse y plantearse como objetivos referentes al crecimiento u objetivos referentes a la redistribución del ingreso y la riqueza; o puede darse la posibilidad de una combinación de las dos clases de objetivos.

Según el plazo para su cumplimiento: estos pueden ser generalmente bajo dos criterios:

El Tiempo: considera los siguientes plazos:

- **Corto plazo.-** gira en torno a un lapso de tiempo máximo de un año
- **Mediano plazo.-** este considera la duración del período gubernamental, pueden ser cuatro, cinco o seis años.

- **Largo plazo.-** este plazo de tiempo es mayor al período gubernamental.

Procesos Económicos: en cuanto a este criterio, los plazos se miden por los siguientes períodos:

- **“Período Infracorto.-** en el cual se modifican los “stocks” de inventarios;
- **Período Corto.-** en el cual se modifica la capacidad utilizada;
- **Período Largo.-** en el cual se modifica la capacidad instalada; y
- **Periodo Ultralargo.-** en el cual se dan las inflexiones fundamentales del ciclo económico y se modifica la tecnología.”⁴⁹

3.11 Instrumentos de Política Económica

Los Instrumentos de Política Económica se refieren a todos los medios y acciones que se utilizan dentro de una estrategia para cumplir objetivos afines con el desarrollo económico. Estos instrumentos se formulan a través de variables, las cuales pueden ser cualitativas y cuantitativas por medio de indicadores.

La utilización de los instrumentos de política económica pueden variar según determinadas corrientes de pensamiento, según teorías y según la misma política económica, lo que conlleva en ciertas ocasiones a conclusiones basadas en supuestos sin relevancia sobre el desarrollo económico.

3.12 Clasificación de los Instrumentos de Política Económica

Ante las diversas clasificaciones de instrumentos de política económica, a continuación se presentarán dos:

49 PACHECO Lucas. Política Económica- sus fundamentos en la Economía Política.p78

La primera tiene en consideración los aspectos principales de la teoría económica: dentro de este aspecto se ha considerado cuatro grupos de instrumentos que son:

- ❖ **Grandes Esferas Económicas:** la producción, circulación, distribución y consumo.
- ❖ **Ámbito de Aplicación:** macroeconómico y sectorial.
- ❖ **Por su Naturaleza:** cantidades físicas o precios.
- ❖ **Según la modalidad de sus aplicaciones:** aplicación directa y aplicación indirecta.

La segunda conforme a los ámbitos de política económica: se toma en cuenta tres y son:

- ❖ **Ámbito de la Macroeconomía:** economía nivel nacional e internacional; en su conjunto.
- ❖ **Campo Sectorial:** sectores económicos como es el sector industrial.
- ❖ **Ámbito de la Empresa:** a nivel de empresas.

Los instrumentos de política económica generalmente responden a las necesidades que se presenten, no existen pautas fijas que los definan.

3.13 La Gestión de la Política Económica

A continuación se detallarán algunas recomendaciones en función de los temas mencionados anteriormente como son: objetivos, estrategias e instrumentos.

- a) **El diseño y la formulación de las estrategias:** dentro de este grupo se consideran las siguientes situaciones: “Toda estrategia responde a la plataforma ideológica y política del jefe de Estado y del partido gobernante; no todas las variables y problemas de una estrategia pueden estar bajo control del gobierno; una estrategia tiene propósitos diversos, pero deben entenderse que existen necesariamente propósitos prioritarios; en lo posible la adopción de una estrategia debe ser el

resultado de consensos en el interior del gobierno; en la ejecución, sin embargo, debe haber una sola dependencia que se responsabilice de la estrategia.”⁵⁰

- b) **Los objetivos y su cumplimiento:** al plantearlos se debe tener mucho cuidado ya que es preferible planear objetivos modestos que se lleguen a cumplir y benefician a la mayoría que objetivos ambiciosos que serán más difíciles de cumplir.
- c) **La credibilidad de la estrategia y de los objetivos:** antes de ser formulados se deben tener criterios responsablemente meditados antes de exponerlos; y aplicando métodos persuasivos. A pesar que no faltará la desconfianza de ciertos agentes económicos.
- d) **La Coordinación en la ejecución de las estrategias.** La medida en la que las políticas se corresponden con políticas afines y son producto de medidas bien coordinadas entre los personajes que participan en su diseño y aplicación.

En vista de la cantidad de piezas dinámicas que integran el proceso de diseño de políticas y la diversidad de intereses e incentivos presentes, se debe tener cuidado en el manejo de este trabajo

- e) **La Consistencia y Perseverancia:** la consistencia debe referirse al manejo y conocimiento apropiado de los instrumentos según el objetivo que se desea alcanzar; mientras que la perseverancia debe ser primordial para no ceder a las presiones que se presenten.
- f) **La Comunicación:** es necesario y fundamental que el programa sea conocido por todos los agentes económicos, sean los beneficiarios o los que pueden ser perjudicados; para que no surjan malas interpretaciones o tergiversaciones.
- g) **La Adaptación.** La medida en la que es posible ajustar las políticas cuando éstas fallan o cuando las circunstancias sean económicas, sociales y políticas cambian.;

50 PACHECO Lucas. Política Económica- sus fundamentos en la Economía Política.p84

la estrategia puede ser modificada y comunicada de manera oportuna. Las políticas deben ser lo bastante flexibles para responder a los cambios a tiempo.

- h) **El cumplimiento de las decisiones:** es importante que se realice una verificación del cumplimiento de todas las decisiones que han sido tomadas.
- i) **La Evaluación:** una vez que los resultados ya han sido aplicados se debe contar con mecanismos de evaluación del desarrollo de la estrategia; para esto se debe evitar la acumulación de inconsistencias que luego podrían complicarse. La evaluación tiene que ser de la eficiencia, eficacia y efectividad de todos los procesos.
- j) **La Ética:** debe existir compromiso y responsabilidad por parte de las personas participan dentro de los procesos, deben priorizar los valores éticos frente a una sociedad que pretende satisfacer sus necesidades, y frente al mismo Estado

3.14 Aspectos metodológicos para la formulación de políticas públicas

Para realizar un análisis de políticas es necesario conocer un conjunto de técnicas, conceptos que provienen de distintas disciplinas. Por tal motivo se considera aportar con un análisis metodológico en base a los conceptos e investigaciones realizadas en el capítulo anterior.

En este punto se analizarán las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas para determinar sus coyunturas y objetivos.

La primera parte del ciclo consiste en **la identificación y definición del problema**, la situación central de esta fase es qué mecanismos se deben utilizar en torno a la problemática existente.

En este caso se utilizan entre algunas técnicas, que empiezan desde los análisis clásicos que se estructuran a partir del diagnóstico hasta el análisis sistemático.

Estas metodologías, a diferencia del diagnóstico, permiten analizar “las situaciones problemáticas con la participación activa de actores involucrados, y por tanto, se logra una aproximación más adecuada a la situación analizada. De otra parte permiten concretar la descripción del o los problemas mediante la determinación de descriptores e indicadores, los cuales se constituirán en la Línea de Base de la situación analizada”⁵¹

El análisis de políticas puede centrarse principalmente en:

- Los aspectos externos a la gestión pública, preocupándose por el problema a tratar, sus dimensiones, la gravedad del mismo, el número de personas a las que afecta, entre otros.
- La implicación y comportamiento de los actores sociales críticos con intereses en el proceso de la política.
- Los objetivos y las metas, interesándose por conocer la adecuación entre las previsiones y los logros.
- Los medios e instrumentos utilizados para desarrollar la política.

Se debe resaltar que el análisis de las políticas públicas lo realizan personas que depuran la realidad a través de sus valores, de su capacidad técnica, de sus intereses eventuales y de su grado de información y sobre todo de su preparación acerca del tema.

Continuamos con la **formulación de políticas**: aquí se establece un análisis principalmente del problema y posteriormente de propuestas, argumentos e indagaciones de las posibles consecuencias y a su vez sus respectivas alternativas de solución.

Al final la cantidad de alternativas se va reduciendo por el proceso de selección y descarte que se realiza hasta quedarse con la opción más factible.

⁵¹SERETARÍA DE DESARROLLO ECONÓMICO. Marco Conceptual y Metodológico para la construcción de la línea de base. Bogotá. 2009

Durante el transcurso se priorizan los objetivos para llegar a la meta planteada y establecer los recursos disponibles para la ejecución.

La metodología de evaluación que se plantea a continuación tiene tres grandes componentes:

1. Elaboración del marco conceptual

Se fundamenta en la definición y estructuración del problema público, lo cual no es una tarea fácil debido a que éstos se caracterizan por ser complejos, interdependientes, subjetivos, conflictivos; no están dados, sino que son el producto de construcciones sociales y políticas.

Los problemas públicos no son condiciones objetivas en las cuales los hechos son casos dados, por el contrario, el mismo hecho puede ser interpretado de manera diferente por los diversos actores debido a las múltiples concepciones acerca de la naturaleza humana, gobierno y oportunidades sociales.

Los problemas públicos son aquellas necesidades insatisfechas o valores no alcanzados que afectan a una sociedad y que deben contar con una solución y una intervención factible desde el punto de vista legal, económico, administrativo y político por parte del gobierno.

Características de los problemas públicos⁵²

En primer lugar, la **interdependencia**, mediante la cual los problemas públicos de un área afectan otras áreas, planteando de esta manera una noción de sistema de problemas, los cuales no pueden ser resueltos por aproximaciones analíticas, es decir, descomponiéndolo en sus múltiples partes para resolver cada una de ellas de manera independiente.

Los problemas públicos, entendidos como sistemas, requieren una aproximación holística y deben ser tratados de manera inseparable.

⁵² DUNN Willian.PublicPolicy Analysis.1994.pp 137

La segunda característica es la **subjetividad**. Los problemas públicos no son datos externos, sino construcciones sociales y políticas de la sociedad que dependen de los valores de los sujetos que lo definen y estructuran.

La **artificialidad** es la tercera característica que se identifica en los problemas públicos debido a que éstos son posibles sólo cuando las personas tienen juicios acerca de alterar alguna situación problemática. Por último, la cuarta característica es la dinámica de los problemas públicos, en la medida en que existen tantas soluciones como definiciones.

Otro elemento importante que se debe tener presente en el momento de la definición del problema público es su condición de valor específico final o general final (MacRae, 1985). Se trata de aquellos problemas asociados con mejoras en la calidad de vida del individuo y de la sociedad en su conjunto.

Sobre este tipo de problemas existen otros que lo afectan y determinan y son los que se denominan problemas intermedios. Siempre que nos referimos a los problemas públicos como valor específico final hacemos referencia a aquellos que afectan directamente a la sociedad y no a las instituciones, es decir, los problemas públicos en el sector salud, como las enfermedades, las muertes, las necesidades de calidad de vida, que afectan a un colectivo o al individuo; éstos son problemas tipo fin.

Los problemas intermedios en el sector salud, entre otros, pudiesen ser la escasez de recursos financieros o humanos, la baja cobertura de la atención ambulatoria u hospitalaria, la escasez de medicamentos.

La estructuración de problemas públicos puede realizarse mediante la construcción de modelos, que no son más que la representación artificial de la realidad.

Estos modelos pueden ser expresados como conceptos, diagramas, gráficos y ecuaciones matemáticas que, a su vez, pueden ser utilizados no sólo para describir, explicar y predecir los elementos de un problema, sino también para recomendar cursos de acción para resolverlo.

William Dunn hace referencia a que los modelos producto de la estructuración de problemas públicos pueden ser descriptivos o normativos, y cada uno de ellos puede ser, verbal, simbólico, procedimental o sucedáneo. Dependerá de las características del problema el que se presente su estructuración en uno u otro tipo de modelo.

Por esta razón, se intenta un modelo esquemático a través del cual se visualicen los múltiples factores asociados al problema y la interrelación entre ellos es de gran ayuda para garantizar la buena estructuración de problemas de este tipo, por lo que para efectos de la metodología de evaluación de políticas públicas a desarrollar en esta investigación, consideramos que la estructuración de los problemas públicos de salud debe expresarse mediante un modelo procedimental.

El modelo procedimental nos permite como punto de partida expresar de manera esquemática y sistematizada los múltiples factores asociados al problema público, así como su interrelación; en segundo lugar, tener una visión general del problema, así como de los detalles más específicos. En tercer lugar, diferenciar las causas del problema.

“En la medida en que identifiquemos las causas de raíz del problema y las acciones estén dirigidas a ellas, podemos garantizar un ámbito más amplio de la política y un mayor impacto sobre el problema. Por el contrario, si las acciones sólo se dirigen hacia los síntomas del problema, las probabilidades de tener un impacto sobre éste se reducen”.⁵³

La distinción entre causa y el indicio es un elemento importante en la estructuración del problema como marco conceptual para la evaluación: las políticas públicas deben actuar tanto sobre las causas como sobre los síntomas. Esto garantizará acciones más equilibradas y un mayor impacto en el corto y largo plazo sobre el comportamiento de los problemas.

Para entender la situación de mejor manera se expondrá un ejemplo en el ámbito de los problemas públicos de salud:

Se establece una situación muy común como es la fiebre. La fiebre es una manifestación y un síntoma de alguna enfermedad viral o infecciosa. Si bien se deben tomar acciones para controlarla o disminuirla mediante la indicación de antipiréticos, no solucionaríamos el

53 MOORE, Mark: “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”.1976

verdadero problema si no identificamos cuál es la causa de la fiebre. En el momento que identifiquemos qué ocasiona la fiebre e intervenimos sobre esta causa, en ese momento resolvemos efectivamente, tanto la fiebre como la enfermedad que la está ocasionando.

Las acciones de políticas dirigidas a los síntomas están asociadas al ámbito de la atención y asistencia; se desarrollan cuando el problema está presente y se ha hecho manifiesto, es decir, atender a la persona ya enferma o con discapacidad. Las acciones dirigidas a las causas de los problemas están asociadas al ámbito de la prevención de las enfermedades o de la promoción de la calidad de vida.

De la misma manera sucede en el proceso de diseño y evaluación de políticas públicas. Si no identificamos las causas que ocasionan el problema público, pudiésemos dedicar múltiples recursos y esfuerzos en disminuir los síntomas, pero sin resolver de manera efectiva el problema público. Una efectiva política pública en salud es aquella que complementa las acciones dirigidas a las causas con aquellas orientadas a modificar los síntomas.

Con respecto a los métodos para estructurar problemas públicos, tomando como criterios el propósito, los procedimientos, la fuente de conocimiento y el desempeño. William Dunn identifica ocho tipos de métodos:

- ❖ Bondad de análisis,
- ❖ Análisis de clasificación,
- ❖ Análisis de jerarquía,
- ❖ Cinético,
- ❖ Lluvia de ideas,
- ❖ Análisis de múltiples perspectivas,

- ❖ Análisis de supuestos,
- ❖ Mapa de argumentación.

La metodología de análisis jerárquico planteada por William Dunn se considera permitiría cumplir con el objetivo del problema público como marco conceptual de la evaluación de las políticas y programas, es decir, el de reconocer sus múltiples factores asociados y diferenciar las causas de los síntomas.

El análisis jerárquico es una técnica que tiene como propósito identificar las causas posibles, plausibles y "accionables" de un problema público. Este tipo de análisis también contribuye a descubrir consecuencias anticipadas de las políticas públicas. El procedimiento utilizado es mediante la división lógica y clasificación de las causas, basándose en la consistencia lógica de la estructuración, cuya fuente de conocimiento es el análisis de manera individual según lo menciona William Dunn.

Avanzar en esta técnica para la estructuración del problema público como marco conceptual de la evaluación, requiere partir del problema definido y construir un árbol de decisión que responda a la pregunta del porqué.

2. Evaluación conceptual de las políticas y programas

La evaluación conceptual de la política o programa público tiene como objetivo revisar su diseño teórico y analizar su coherencia. Esta evaluación se puede realizar independientemente de que se haya implementado la política y, por consiguiente, que se hayan obtenido algunos resultados. Por tal motivo, se trata de una evaluación prospectiva.

2.1. Construcción del "deber ser"

La metodología propuesta consiste en que a partir del marco conceptual y de la estructuración del problema público, elaborado bajo la concepción de que se trata de problemas tipo fin y determinados por múltiples factores, identifiquemos los objetivos y

acciones que se deben llevar a cabo para solucionarlo, los cuales deben estar orientados a garantizar un equilibrio entre la intervención sobre las causas y los síntomas.

Debemos diseñar lo que "debería ser" una política o programa público para la solución del problema. Esta construcción teórica del "deber ser" nos permitirá contar con una referencia para contrastarla de manera conceptual con la que evaluamos.

2.2. Coherencia externa

Para evaluar la coherencia externa y revisar si se incurre en un error tipo III debemos constatar, por una parte, que los objetivos generales y específicos planteados en la política estén asociados y pretendan dar solución al problema definido como valor específico final. Por otra parte, que las actividades de la política estén dirigidas a actuar sobre las causas y síntomas identificados previamente en la estructuración del problema público.

Si los objetivos y actividades que se plantean en la política o programa sometido a evaluación no coinciden con el valor específico final, con los múltiples factores asociados, con las causas y con los síntomas identificados en la estructuración del problema y recogidos en el "deber ser", pudiésemos estar ante la presencia de un error tipo III. En caso contrario, podemos descartar la presencia de un error tipo III y proceder a evaluar la coherencia interna de la política o programa.

2.3. Coherencia interna

La evaluación en cuanto a la coherencia interna de la política debe incluir el análisis de los objetivos generales y específicos con respecto a las metas o productos de la política, las estrategias, las actividades y, en general, todas las acciones y contenidos de las políticas.

Es importante realizar este tipo de evaluación desde los objetivos hasta las actividades debido a que en ocasiones observamos que puede existir un buen planteamiento de los objetivos generales, en el cual se evidencia que están orientados efectivamente a la solución de un problema final, pero al revisar los objetivos específicos, las metas, y particularmente las actividades y estrategias que se supone garantizarán el cumplimiento de esos objetivos generales, nos encontramos con que no tienen relación con el

planteamiento inicial del objetivo general ni con el problema final, y mucho menos con sus factores asociados, mostrando de esta manera una gran incoherencia a lo interno de la política o programa.

3. Evaluación empírica de las políticas y programas

El tercer componente de la metodología es la evaluación empírica, la cual está orientada a conocer la efectividad de la política o programa, medir el cumplimiento de las metas de desempeño, relacionado con el proceso de implementación, y las de resultado, relacionadas con el impacto y modificación del problema público.

Este tipo de evaluación requiere de información que nos permita analizar, ya sea de manera descriptiva o analítica, mediante la formulación de modelos, los resultados obtenidos con la ejecución de las políticas.

3.1. Operacionalización del modelo

La evaluación empírica, al igual que la conceptual, parte de la estructuración del problema público. Este tipo de evaluación requiere de la construcción de un modelo en el cual se identifiquen las variables presentes en el problema, ya sea la dependiente asociada al valor específico final como las independientes expresiones de estos múltiples factores asociados.

Las fases propuestas para la construcción de los modelos son, en primer lugar, la operacionalización del modelo conceptual del problema, es decir, la identificación de las variables, tanto independientes como dependientes, y la construcción de los indicadores. Los factores asociados constituirán las variables independientes del modelo, incluyendo las acciones de la política o programa sometido a la evaluación, mientras que el valor específico final será, en el modelo, la variable dependiente.

En segundo lugar, debemos proceder, por una parte, a buscar la información, y por la otra a emplear las herramientas que nos arrojen los resultados sobre la asociación entre las variables y sobre la determinación que las independientes ejercen sobre la dependiente. La evaluación empírica, de acuerdo con la metodología que planteamos, la podemos subdividir en evaluación descriptiva y analítica.

3.2. Evaluación descriptiva

Consiste en la revisión, análisis y descripción de los indicadores que, de acuerdo con la operacionalización del modelo conceptual, nos reflejan el comportamiento, en el tiempo, de las variables que hemos identificado como dependientes y que en definitiva miden los cambios del problema.

Debemos tener presente que el comportamiento de la variable dependiente, es decir, del problema, está asociado a diversos fenómenos en el transcurso del período en estudio.

Estos fenómenos son tanto los factores que lo afectan como también la implementación de la política o programa que evaluamos. En ese sentido, es de esperar cambios en el comportamiento del problema a lo largo de la serie de tiempo, particularmente en los momentos de implementación de la política.

La evaluación descriptiva podría resultar limitada, ya que no incorpora, aunque las hayamos identificado, las múltiples variables independientes que pueden influir sobre el comportamiento de la variable dependiente, incluyendo la intervención mediante políticas y programas públicos.

Sin embargo, resulta de gran utilidad y referencia para la evaluación analítica, particularmente cuando se nos presentan inconvenientes con la obtención, calidad y confiabilidad de la información para analizar los modelos multivariados a través de métodos estadísticos.

3.3. Evaluación analítica

La evaluación analítica nos permite medir, mediante el diseño de modelos, si la implementación de la política o programa ha tenido algún efecto en el comportamiento de la variable dependiente.

3.15 Diagnóstico sobre Políticas Públicas

El diseño de una estrategia no es tarea de una sola persona e institución. Tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o entidades especializadas, es decir, tienen que ser un conjunto de actores los cuales interactúen y negocien, obteniendo así una Política Pública que logre beneficios fusionados a todos los involucrados.

3.16 La relación entre el proceso de la política y su análisis

Existen dos perspectivas que ponen en relación la política y su análisis. En primer lugar, y la más importante, es la perspectiva del responsable de la política en cualquiera de sus fases (formulación, implantación, evaluación y, en su caso, reformulación).

Esta es la perspectiva del regente, en las instituciones públicas. La otra es la perspectiva del analista de políticas públicas, que es un agente que va recopilando información que se pone a disposición de los directivos para que puedan tener un criterio de decisión en cualquiera de las fases de la política pública.

El proceso de las políticas públicas no tiene ningún sentido si no se vincula a la actividad del análisis. La principal razón es que todas las fases del proceso de las políticas públicas están íntimamente vinculadas con un nexo de dependencia, de tal forma que un replanteamiento en cualquiera de las fases del proceso afecta a las posteriores y, eventualmente a las anteriores.

El análisis de políticas intenta responder a una serie de cuestiones fundamentales que se plantean en cada una de las distintas fases del proceso de la política pública.

Tener presente la unidad de la política pública y, por tanto, del proceso no exime de la contemplación específica y detenida de cada una de las fases y elementos del proceso. Por el contrario, la realidad de la actuación administrativa pública se concentra generalmente en partes del proceso y no en la contemplación global de la política.

CAPITULO IV

4. PROPUESTA METODOLÓGICA

Una vez recopilada toda la información referente al tema, el valor agregado de este trabajo investigativo es una propuesta metodológica que se basará en aportes personales y en establecer una comparación entre los aspectos positivos y negativos que vienen a la par con los términos referentes al tema, entre otras acotaciones. De esta forma tomarlos en cuenta para ir concretando la idea para que cada persona saque sus conclusiones propias.

4.1 Introducción

El art. 85 de la Constitución dice textualmente: La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.
- Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.
- El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

En base a lo anteriormente mencionado se hace referencia a continuación la información necesaria sobre este Plan.

Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013

El Plan Nacional para el Buen Vivir contiene las orientaciones político-programáticas para el período de mandato, aprobadas por el Consejo Nacional de Planificación. Cada año el Presidente o Presidenta de la República debe presentar a la Asamblea Nacional el informe sobre el cumplimiento de las metas del Plan Nacional para el Buen Vivir (PNBV), así como los objetivos que el gobierno se propone para el año siguiente.

El Plan Nacional para el Buen Vivir tendrá como eje orientador la consecución del Buen Vivir, a través de la consolidación del Régimen de Desarrollo y del Buen Vivir, tal como lo establece la Constitución.

El proceso de actualización del Plan Nacional para el Buen Vivir debe ser participativo, descentralizado, desconcentrado y transparente.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 propone una estructura y unos contenidos encaminados a la satisfacción de las necesidades (no solo mínimas, sino básicas e, incluso, máximas) de la población ecuatoriana.”⁵⁴

“Se establece 12 Objetivos Nacionales para el Buen Vivir, cada uno de los que cuenta con un fundamento y un diagnóstico que dan paso a un conjunto de políticas y de lineamientos de política además, los 12 Objetivos se complementan con un listado de metas e indicadores para dar seguimiento y evaluar su cumplimiento.

Los 12 Objetivos sirven como principal directriz para la concertación de las acciones sectoriales con la planificación nacional. Antes que responder a una lógica sectorial, responden a una lógica transversal que estimula la articulación de los diferentes sectores en lugar de dividirlos en parcelas autocontenidas.

⁵⁴ SEMPLADES. Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales. www.senplades.gob.ec

Así, todos los sectores aportan y contribuyen a los 12 Objetivos Nacionales.

Los Objetivos Nacionales para el Buen Vivir son:

Objetivo 1. Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad.

Objetivo 2. Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.

Objetivo 3. Mejorar la calidad de vida de la población.

Objetivo 4. Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable.

Objetivo 5. Garantizar la soberanía y la paz, e impulsar la inserción estratégica en el mundo y la integración latinoamericana.

Objetivo 6. Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.

Objetivo 7. Construir y fortalecer espacios públicos, interculturales y de encuentro común.

Objetivo 8. Afirmar y fortalecer la identidad nacional, las identidades diversas, la plurinacionalidad y la interculturalidad.

Objetivo 9. Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.

Objetivo 10. Garantizar el acceso a la participación pública y política.

Objetivo 11. Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.

Objetivo 12. Construir un Estado democrático para el Buen Vivir.”⁵⁵

55 SEMPLADES. Guía para la Formulación de Políticas Públicas Sectoriales.

La Planificación Institucional es el nivel más cercano a la ejecución misma de los recursos, y en el Ecuador la institución que se encarga de la planificación es la SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo).

Por este motivo se destaca la planificación enlazada a la Constitución, sobre lo siguiente:

“Su debida articulación con los demás instrumentos de planificación garantiza que la programación de los recursos públicos responda a las directrices emanadas de la Constitución, los principios y estándares de derechos humanos derivados de los instrumentos internacionales vinculantes, la ELP, el PNBV, las Agendas Sectoriales, Territoriales y para la Igualdad, y las Políticas Sectoriales. De esta forma, la Programación Plurianual de la Política (PPP) y la Programación Anual de la Política (PAP) de cada institución deben plasmar la acción pública en consonancia con la planificación nacional.

La Programación Plurianual de la Política es el instrumento de planificación institucional de mediano plazo de todas las instituciones del sector público, que incorpora la programación de los gastos permanentes y no permanentes, conducente al cumplimiento de los objetivos estratégicos institucionales atados al Plan Nacional para el Buen Vivir (para el período de mandato). La programación plurianual es referencial e indicativa para la programación anual.

Por su parte, la Programación Anual de la Política es el instrumento en el que se concreta la programación de los gastos permanentes y no permanentes para el cumplimiento del Plan Nacional para el Buen Vivir, desde cada institución. Su vigencia es anual, y se ajusta a los recursos del Estado

En la realidad de los países, las Políticas Públicas no siempre responden a las necesidades de las personas a quienes están supuestamente dirigidas, esto no exime al Ecuador.

Por tal motivo se buscan algunas alternativas para posibles soluciones a inconvenientes que surgen desde la formulación.

Como ya se ha mencionado en anteriores capítulos al momento de implementar una Política Pública, ésta puede llegar a fracasar por no tener una vinculación de tipo social o

por un mal diseño. Es por esto, que se hace necesario mencionar aquellos requerimientos que pueden ayudar a mejorar la política pública antes de la implementación y posteriormente para sus posibles correcciones.

4.2 OBJETIVO

Promover la investigación y desarrollar el pensamiento crítico sobre el tema planteado en el presente trabajo.

4.3 Ejemplo Práctico “Política Pública de Transparencia en el Ecuador”⁵⁶

Para poder aportar con un valor agregado y como parte de la propuesta metodológica de este trabajo investigativo, daré un ejemplo práctico abordando como referencia principal el problema del “Alto índice de Corrupción en el Ecuador”. Es decir, cómo se formuló la Política Pública de Transparencia en el Ecuador, para esto como principales actores tenemos a la Secretaría Técnica de Transparencia y el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

Como se menciona en capítulos anteriores para formular una Política Pública tenemos como punto de inicio:

FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La decisión de llevar adelante una gestión transparente y establecer mecanismos efectivos de lucha contra la corrupción, compromete por una parte al sector público y por otra parte a la ciudadanía.

La definición de la política que articule aspectos éticos, normativos, mecanismos de control social, rendición de cuentas, la participación ciudadana y sobre todo el compromiso de todos los actores sociales para la construcción del nuevo Estado, es fundamental.

Dentro de las atribuciones establecidas en el Art. 13 de la Ley Orgánica Del Consejo De

56DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (VERSIÓN INICIAL/ BORRADOR Y VERSIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN)

Participación Ciudadana y Control Social numeral 1, en lo relativo al fomento a la transparencia y lucha contra la corrupción se define: Promover políticas institucionales sobre la transparencia de la gestión de los asuntos públicos, la ética en el uso de los bienes, recursos y en el ejercicio de las funciones públicas y el acceso ciudadano a la información pública

Considerando los planteamientos antes expuestos, “la Dirección Nacional de Transparencia ha iniciado un proceso participativo de construcción de la Política Pública de Transparencia y Lucha contra la corrupción en cuatro fases:

1. Inicio

- Desarrollo de debates regionales para diseño participativo inicial
- Elaboración de documento inicial
- Elaboración de Línea Base

2. Formulación participativa

- Desarrollo de debates regionales para definición participativa de PPT
- Desarrollo de talleres con expertos/as
- Elaboración de documento preliminar

3. Validación

- Desarrollo de asamblea nacional para validación
- Desarrollo de desayuno de trabajo con función de transparencia para validación
- Elaboración de documento final

4. Presentación y aprobación

- Presentación de documento final de política y aprobación del pleno del CPCCS
- Determinación de proceso de implementación y evaluación”⁵⁷

57Secretaría Técnica de Transparencia Lucha contra la Corrupción Dirección Nacional de Transparencia 09/03/2011

FASE DE INICIO

“La fase de inicio comenzó en el mes de septiembre del 2010 con la realización de cuatro debates regionales en Machala, Guayaquil, Ibarra y Azogues, fruto de la participación activa de la ciudadanía se cuenta ya con los primeros insumos para la construcción de la política pública de transparencia y lucha contra la corrupción.

Una vez realizados los debates se procedió a realizar la “sistematización de los aportes vertidos en los mismos, con estos aportes se construyó una primera matriz de análisis”⁵⁸ en la que se cruzó la información de los aportes dados por funciones (Judicial, Legislativa, Ejecutiva, de Transparencia y Control Social, Gobiernos Autónomos Descentralizados) y por temáticas (Participación ciudadana, independencia, participación en planificación, acceso a información, atribuciones, problemas más importantes, rendición de cuentas, capacitación, objetivos de participación, mecanismos de participación, temas de una política), este cruce permitió tener dos insumos:

1. El documento de sistematización de los debates regionales para la Política Pública de Transparencia y Lucha contra la Corrupción contiene toda la información de manera detallada.

- Insumos generales por tema
- Insumos generales por función

Con esta información se pudo elaborar los insumos iniciales para la PPTLCC a los que se los agrupó según los aspectos indispensables para el diseño de las Políticas Públicas, a continuación se expone cada aspecto y los insumos correspondientes de los debates regionales.

⁵⁸ El documento de sistematización de los debates regionales para la Política Pública de Transparencia y Lucha contra la Corrupción contiene toda la información de manera detallada.

MARCO CONCEPTUAL

Para elaborar el marco conceptual de la Política Pública de Transparencia se tendrán en cuenta definiciones reales (declaraciones de naturaleza esencial), nominales (definiciones que representan verdades) y operacionales (descripciones de cómo el concepto se lleva a la práctica) que no solo parten desde conceptos académicos sino también desde los ciudadanos y ciudadanas.

La Política Pública requiere contar con una definición de constructos y conceptualizaciones claras respecto a una serie de definiciones reales, nominales y operacionales que deben ser considerados, en este sentido “se han analizado insumos que brindan las definiciones arriba señaladas en base a los constructos determinados por la ciudadanía en los debates regionales”.⁵⁹

La corrupción es una de las preocupaciones fundamentales para los Estados, por ser una de las causas principales del deterioro e inestabilidad social y económica de las instituciones legalmente constituidas. En parte por esa capacidad de la corrupción de erosionar la democracia y de adentrarse como parásito en las mismas raíces del sistema, como práctica transgresora de la ley y de las buenas costumbres en el servicio público.

CORRUPCIÓN

La corrupción se define de formas variadas, de los talleres realizados con la ciudadanía se han extraído las siguientes acepciones:

“...Comportamiento que riñe con las normas legales, la moral y la ética. Que puede ser cometida por los individuos integrantes de un colectivo social, mediante el abuso de poder, incumplimiento de actividades, tráfico de influencias, encubrimiento e irresponsabilidad, impunidad y deshonestidad. Y que acarrea la afectación al bien común y a la paz social (buen vivir) dando lugar a un retroceso de la sociedad, pérdida de credibilidad, perjuicio social y económico...”⁶⁰

⁵⁹ El documento de sistematización de los debates regionales para la Política Pública de Transparencia y Lucha contra la Corrupción contiene toda la información de manera detallada.

⁶⁰ Construcción Colectiva del concepto de corrupción, taller desarrollado por CPCCS, Quito, 2010

“...Acción anti- ética de una persona o representante de una entidad, que contrariando a la constitución y a las leyes, perjudica a los demás a través de sobornos, enriquecimiento ilícito y otras formas, traicionando la confianza de la colectividad...”⁶¹

“...La Corrupción es un sistema de vida que se ha acostumbrado, siendo una explotación de hombre por el hombre, que está a nivel político, económico, social y cultural...”⁶²

Alfonso Vanegas Castellanos sostiene que la corrupción es "una alteración, un contagio, una perversión, un vicio, una mala costumbre, que se manifiesta con la burla reiterada y generalizada de las leyes reguladoras de la administración del Estado, burla que tiene como fin principal, obtener, por parte de los transgresores, beneficios para ellos mismos o para terceros." ⁶³

Las definiciones nos remiten a tener en cuenta varios elementos como:

- Ética y Moral
- Comportamiento corrupto

Ética y Moral

La ética es un acto reflexivo que involucra un ejercicio de razonamiento a través del discernimiento, que cada persona realiza al momento al decidir qué hacer o no hacer en la búsqueda de lo que se considera bueno para la sociedad y también para cada persona.

La ética estudia los fundamentos y explicaciones que las diferentes culturas y comunidades se han dado así mismas, para ordenar su propio funcionamiento, estableciendo puntos en común y puntos de diferencia entre todos los sistemas de normas.

La ética es entonces un tipo de sabiduría práctica, una reflexión que cada persona hace en relación a las acciones que realiza y orientan su vida y se plasma en acciones concretas

⁶¹Construcción Colectiva del concepto de corrupción, taller desarrollado por CPCCS, Santa Elena, 2010

⁶²Construcción Colectiva del concepto de corrupción, taller intercultural desarrollado por CPCCS, El Coca 2010

⁶³Vanegas Castellanos, Alfonso. Estatuto Anticorrupción. Ley 190. 1995, p.8

cotidianas tomando como referencia los valores aceptados como buenos por parte de la sociedad.

Existen dos campos de acción de la ética, uno a nivel personal y otro público, configurando lo que se denomina ética pública, la que se da por medio de la participación ciudadana conduciendo hacia un tipo de sociedad donde se privilegie la dignidad, base de los derechos humanos, por encima de otros valores.

Es necesario entonces entender que la ética no solo parte de la persona buscando el cumplimiento de los propios intereses y necesidades (idea de bien), sino también los intereses y necesidades de la sociedad (idea colectiva del Bien Común).

La moral se refiere a pautas, valores y normas de grupos, comunidades, sociedades y culturas determinadas. El nivel moral funciona como nivel básico y es necesario para que las personas obedezcan reglas de comportamiento en sociedad y en cada grupo.

Comportamiento corrupto

Varias de las definiciones de corrupción señalan que se trata de un fenómeno social, de un elemento innato en los seres humanos, y que la importancia del combate contra la corrupción debe comenzar por aumentar la conciencia de lo que constituye el límite del comportamiento aceptable, y extender la información sobre los costos de la corrupción.

El comportamiento corrupto se define a menudo como falta de moralidad, de ahí que se defina que la corrupción sea causada por una educación moral inadecuada dentro del marco familiar y de las escuelas, según esta consideración entonces la mejor forma de combatir la corrupción es mejorar la educación moral, sin embargo esta no es la única causa por lo que las gestiones anti-corrupción que están enfocadas puramente en la educación moral y ética, están condenadas al fracaso, igualmente se da con aquellas acciones que buscan incrementar las penas criminales por corrupción.

Un tema muy importante en el análisis de comportamientos corruptos es la influencia del contexto. Se considera contexto al conjunto de factores que operan en las organizaciones y los sistemas. Algunos contextos ayudan a prevenir la corrupción y otros contribuyen al

desarrollo de conductas corruptas, es importante en este sentido incluir en el análisis las condiciones externas que también influyen en las personas que realizan prácticas corruptas.

CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

FACTOR CONTEXTUAL: Las personas forman parte de un sistema ya corrupto y se limitan a imitar. al resto de miembros de su entorno como parte de su adaptación al sistema.

FACTOR EDUCATIVO: principios morales y éticos inculcados al individuo de manera repetitiva, sin conciencia cívica ni solidez hacen a las personas más vulnerables y corruptibles.

FACTOR EXPERIENCIAL: la observación frecuente de injusticias sumada con frecuencia al padecimiento de las mismas, pueden acabar llevando a las personas a una pérdida de credibilidad en el sistema de poder que llega a ver éste como un enemigo, haciéndole corruptible en mayor o menor grado.

FACTOR DISCRIMINATORIO: pérdida de confianza en el sistema a partir de un padecimiento discriminatorio.

Existen algunos elementos que contribuyen al desarrollo de la corrupción, a decir de Fernando Cepeda:⁶⁴

Coerción estatal. Obtener beneficios personales a través de la fuerza o de incentivos materiales.

Poder. Ocupar una posición de privilegio frente a otros grupos.

Burocracia. Excesiva centralización de funciones y toma de decisiones impide el desarrollo de una gestión pública eficiente y ágil, acorde con los rápidos cambios sociales

⁶⁴CEPEDA, Fernando. La corrupción administrativa en Colombia. Diagnóstico y recomendaciones para combatirla, Bogotá. Tercer Mundo Editores. Contraloría General de la República. Fedesarrollo, 1994, pp 14-27

Ley y justicia. El sistema legal puede contribuir a la corrupción de diversas maneras. En algunos casos la corrupción es con frecuencia la única vía posible para acceder al sistema de justicia.

Conflicto de intereses, vaga noción de interés público que se presta para muchas interpretaciones y deja amplios espacios para que se cometan actos corruptos.

Inequidad, trato diferenciado que produce discriminación

Es indiscutible el impacto político y social de la corrupción, misma que contribuye en la generación de desigualdad social y empobrecimiento de las clases sociales menos favorecidas.

La cuantificación de los daños de la corrupción es muy compleja porque, entre otros factores:

- Los daños no son inmediatos sino mediatizados por la concurrencia de otros hechos o situaciones.
- No suele haber una víctima directa sino muchas víctimas indirectas, como usuarios de servicios públicos muy costosos y/o deficientes, vecinos de industrias contaminantes, etc.

El impacto de la corrupción es múltiple, esta se ha instaurado en la cultura ciudadana y también se ha llegado a la institucionalización de la corrupción, entendiéndose como tal a un modelo de corrupción plenamente instaurado y aceptado por la mayoría de sus miembros. La cultura general es permisiva a las violaciones de las reglas, así los sobornos son una forma generalizada de resolver los conflictos, los organismos de control no cumplen con su función y no existen esfuerzos serios por controlar el problema.

CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN

- El sistema político pierde legitimidad.
- Se realiza una mala asignación de recursos.

- Los mejores negocios no dependen de las capacidades de las personas, sino de la influencia que se pueda ejercer sobre los responsables de tomar decisiones en los procesos de compras, contrataciones y pagos.
- Se destruye el profesionalismo: el interés por el soborno reemplaza los criterios profesionales.
- Las personas honestas quedan segregadas, marginadas y desanimadas.
- Se pierde previsibilidad sobre el futuro de la organización o del sistema.

Transparencia

La ciudadanía en los talleres realizados ha definido la transparencia de la siguiente manera:

“...Transparencia es la actuación con claridad de las autoridades o dirigentes aplicando las normas legales. Como ejemplo tenemos que las autoridades hacen cosas con transparencia, las instituciones son buenas y eficientes por las personas...”⁶⁵

“...Es el proceso mediante el cual actuamos enmarcados en la constitución y las leyes, dentro de las cuales se busca el beneficio común.”⁶⁶

Gobernabilidad

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define gobernabilidad como “el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para manejar los asuntos de un país a todos los niveles. Esto abarca los mecanismos, procesos e instituciones a través de los

⁶⁵Construcción Colectiva del concepto de transparencia, taller intercultural desarrollado por CPCCS, El Coca 2010

⁶⁶Construcción Colectiva del concepto de transparencia, taller desarrollado por CPCCS, Santa Elena, 2010

cuales los ciudadanos pueden aclarar y expresar sus intereses, ejercer sus derechos legales, cumplir con sus obligaciones y mediar en sus diferencias”⁶⁷

“El alcance del término implica “la responsabilidad de cumplir con las labores especificadas y de rendir cuentas en forma precisa y oportuna”⁶⁸

Democracia

La democracia se entiende como "la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también al mejoramiento de la condición del pueblo". Sin embargo, en la actualidad, el concepto de democracia no se limita al de una forma determinada de gobierno, sino también a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia social y política.

La democracia como estilo de vida es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. La democracia como forma de gobierno es la participación del pueblo en la acción gubernamental por medio del sufragio y del control que ejerce sobre lo actuado por el estado

Ciudadanía Ética

Para el desarrollo adecuado de procesos de Transparencia, es necesaria la participación ciudadana, desde una ciudadanía ética, como plantea Adela Cortina, a través de un rol protagónico, participativo y comprometido con la sociedad, desarrollando niveles de organización a través de redes que fortalezcan el tejido social, para enfrentar con un carácter propositivo, desde el diálogo y de forma concertada con el Estado, ya no las problemáticas del entorno sino más bien sus alternativas de solución.

⁶⁷GONZÁLEZ de Asís, M. Curso de Empoderamiento Comunitario e Inclusión Social, dictado por el Instituto del Banco Mundial del 29 de octubre al 26 de noviembre de 2002. Módulo 4: Participación Ciudadana en Gobernabilidad Nacional. Tema: “Gobernabilidad para un Desarrollo Humano Sostenible: documento de políticas del PNUD

⁶⁸Transparencia Internacional Latinoamérica y el Caribe y Transparency International. La hora de la Transparencia en América Latina. Manual de Anticorrupción de la Función Pública. Berlín, Alemania, 1996. Quito- Ecuador/

La ciudadanía ética entonces permite pasar de una actitud de indiferencia, desconfianza, rechazo o aceptación resignada de un orden de cosas que es en esencia injusto porque niega derechos esenciales de las mayorías a una actitud siempre inconformista e incansable que asume retos permanentes de ser mejores como personas, como ciudadanos y como sociedad, de quien ha aprendido la necesidad de soñar utopías porque sabe que esos sueños que parecen inalcanzables hoy son la garantía del avance de mañana.

Acceso a Información

Para que la ciudadanía ejerza su derecho a participar es importante que acceda a información completa, adecuada, oportuna y veraz sobre la actuación del Estado, pues quien participa sin información, participa sin poder.

El acceso a la información es un derecho humano fundamental y resulta constitutivo de un Estado democrático. Este derecho es un eficaz instrumento para prevenir actos de corrupción, en tanto brinda transparencia y publicidad a los actos de gobierno.

El derecho de acceso a la información implica, entre otras cosas, que los ciudadanos y ciudadanas cuenten con las herramientas necesarias para controlar el accionar del Estado, lo cual garantiza la transparencia en la administración pública, especialmente en todo lo relacionado a su organización, funcionamiento y procesos en la adopción de decisiones.

Para ello, es necesario implementar medidas concretas a través de una reglamentación que:

- Respete los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalismo y gratuidad en todos los trámites de solicitudes de acceso a la información, evitando que el derecho se desnaturalice por el establecimiento de requisitos engorrosos y complejos, por ejemplo declarar el motivo de la solicitud.
- Reconozca el acceso a cualquier persona sin ningún tipo de discriminación por género, etnia, edad, estatus político, laboral, profesional, etc.

Beneficios de la transparencia⁶⁹

La transparencia es la característica central del buen gobierno, busca mejorar el desempeño de la administración pública, de servidores, servidoras y autoridades, cautelar el buen uso de los recursos e incrementar la legitimidad de las instituciones sobre la base de la confianza de los ciudadanos.

La transparencia no se promueve o implementa para reducir el poder de la autoridad o el funcionario, sino para ayudar a gobernar mejor, usar los recursos públicos de modo más eficiente posible, ganar legitimidad, reducir la distancia entre el estado y la ciudadanía

El desarrollo de políticas de transparencia eficientes, implica establecer una relación entre los poderes del Estado, la sociedad civil y el sector privado, basado en la participación, la comunicación, la deliberación, la interacción, la supervisión y el control de todos los actores.

En un sentido más complejo, las políticas de transparencia implican el diseño, implementación, coordinación y evaluación de determinadas políticas públicas que garanticen el cumplimiento de los requisitos de publicidad de los actos de gobierno, como base fundamental del sistema democrático.

Una de las principales motivaciones para promover las políticas públicas de transparencia, como un aspecto fundamental en la lucha contra la corrupción, ha sido reconocer —académica, política y empíricamente— que las estrategias exclusivamente punitivas no son efectivas para lograr éxitos duraderos.

“Las políticas de transparencia se inscriben en la lógica de las sociedades democráticas y de los sistemas representativos. Las personas que integran estas sociedades basan sus relaciones en la confianza en las instituciones y sus representantes y delegan en ellos sus poderes. Esto implica, entre otras cosas, confiaren que tanto los organismos públicos como

⁶⁹IEP, “Políticas Públicas de Transparencia en la gestión municipal”. Lima, p. 5

las personas que los integran, cumplirán con las funciones que les han sido asignadas, considerando como primer objetivo el bien común...”⁷⁰

Este marco conceptual será enriquecido con los aportes ciudadanos a través de la siguiente matriz:

CUADRO N° 1

DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (VERSIÓN INICIAL)

Texto original	Cambio sugerido	Argumentación	Nueva Redacción	Argumentación

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Problemas públicos

Se trata de asuntos socialmente problematizados que demandan la actuación de las autoridades públicas competentes, se trata de enunciados que pueden tener varias soluciones.

Los problemas públicos planteados en los debates regionales realizados en el 2010 son:

- ✓ Poca democracia, y desconocimiento de problemas públicos basados en necesidades de la población.

⁷⁰Tomado y editado de Raigorodsky, N. “Políticas de Transparencia en la construcción del contrato social”.

- ✓ Hay corrupción, centralización y concentración de funciones.
- ✓ Deficiente calidad en el servicio, descentralización, procesos lentos burocráticos con preferencias familiares, prevalencia de intereses personales y de grupo sobre intereses colectivos, desinterés por lo público
- ✓ Servidores no idóneos, sin vocación, con escasa preparación académica, capacitación, falta de experiencia, que no aceptan cambios.
- ✓ Discriminación a personas por cuestiones étnicas, de género, de capacidades especiales.
- ✓ Funciones judicial y legislativa sin independencia, injerencia política en decisiones.
- ✓ Escasa planificación, presupuestación, sociabilización, ejecución y sanción.
- ✓ Escasa participación, la participación ciudadana dirigida.
- ✓ Irrespeto a marco legal y roles y funciones.
- ✓ Desarticulación con Plan Nacional del Buen Vivir
- ✓ Informes de rendición de cuentas inexistentes en algunos casos se convierten en reuniones políticas, se dan según la conveniencia de las autoridades con conformismos de la ciudadanía.
- ✓ Información insuficiente, inoportuna y de difícil acceso a la ciudadanía.
- ✓ Se evidencia el uso de coimas, contratación de familiares, procesos indebidos, concursos a dedo tráfico de influencias, abuso de poder.
- ✓ Falta transparencia, fiscalización.

- ✓ Procesos de capacitación mínimos, sin impacto, continuidad ni seguimiento, con poca difusión y convocatoria, dirigidos solo a organizaciones y servidores públicos.
- ✓ Desconocimiento de leyes y reglamentos por parte de la ciudadanía.
- ✓ Se evidencia entonces que las causas de la corrupción son múltiples y complejas por lo que es necesario cambios en las políticas a gran escala en el nivel social para transformar las premisas arriba descritas.

Los problemas públicos aquí presentados deben ser priorizados, ya que es imposible plantearse una política pública de aplicación efectiva, atacando de una sola vez todas la problemáticas expuestas por la ciudadanía, adicionalmente estos serán complementados con los resultados que se obtengan de la línea base, estudio que se está llevando a cabo y que dará elementos técnicos para la elaboración del diagnóstico de la situación de Transparencia y Lucha contra la corrupción en el Ecuador, además de definir indicadores que permitirán hacer un seguimiento y evaluación de la Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción(PPTLCC).

ACTORES

Para el diseño de las políticas públicas se debe tener claro el mapa político, lo que implica identificar actores clave. En los debates regionales se identificaron como actores a: servidores públicos, ciudadanía, autoridades, asambleístas, CPCCS, medios de comunicación y docentes, un siguiente paso implica considerar actores y actoras de forma más específica, para esta actividad se trabajará utilizando la siguiente matriz:

CUADRO N° 2

Parámetros Actores	Rol /Mandato	Grado de interés	Argumentos políticos - culturales	Grado de influencia

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Ejes y Objetivos de la Política Pública

En los debates regionales se plantearon estrategias de política pública que giran alrededor de varios ejes que están en concordancia con el plan nacional anticorrupción:

- Acceso a información
- Servicios transparentes
- Conflicto de intereses
- Cultura ciudadana
- Control interno institucional
- Enriquecimiento ilícito
- Rendición de Cuentas

“Durante los debates de formulación de la política pública, se definirán objetivos, estrategias, resultados y actores/as, siendo coherentes con la formulación participativa de la política pública en este documento colocamos únicamente las estrategias planteadas en los debates regionales”⁷¹ y la línea sobre la cual se plantearán los objetivos, para trabajar en torno a objetivos, resultados y actores con las siguientes matrices

⁷¹La redacción de las estrategias se han mantenido según lo planteado en los debates regionales, en la siguiente fase del proceso corresponderá decidir si se unen elementos en una sola estrategia o si se priorizan algunas

Eje: Acceso a información

Objetivo:

CUADRO N° 3

Estrategias	Resultados	Actores
Realizar procesos públicos para defender al afectado y no al infractor con pruebas.		
Facilitar y aumentar el acceso a información y comunicación sin restricción de todos los procesos de todas las funciones, a todos los sectores, especialmente populares, campesinos por varios medios no solo informáticos, diseñar campañas de comunicación, promoción, publicidad		
Realizar, implementar y organizar veedurías con credibilidad, transparencia, dotación recursos humanos, fondo permanente para financiamiento.		
Concienciar y reconocer mecanismos de control social y participación ciudadana, como Observatorios ciudadanos de justicia		

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Eje: Servicios Transparentes

Objetivo:

CUADRO N° 4

Trabajar articuladamente, estableciendo consensos, coordinación y colaboración entre Estado y Sociedad Civil.		
Tener conciencia del servicio a la ciudadanía con equidad y coherencia que mejore la gestión, atención al cliente y dé rapidez, agilidad a los procesos.		
Garantizar adecuada capacitación a servidores públicos, inculcar respeto, valores, relaciones humanas para dar servicios con calidad y con calidez.		
Considerar la implementación de recursos logísticos, presupuestarios, humanos, físicos acorde a la realidad del país.		
Socializar ideas, proyectos, analizar presupuesto y ejecución de obras, desde las posibilidades reales con diligencia, respeto, responsabilidad.		
Promover el buen vivir, equidad, justicia, transparencia, garantía de derechos humanos.		

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Eje: Conflicto de Intereses

Objetivo:

CUADRO N° 5

Estrategias	Resultados	Actores
Realizar concursos de méritos y oposición, promover la probidad real, control administrativo y evaluación participativa		
Revisar creación y existencia de organizaciones.		
Realizar intervenciones participativas en el ciclo de la política pública.		
Hacer especificaciones y socializar procesos en licitación y contratación pública		

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Eje: Cultura Ciudadana

Objetivo

CUADRO N° 6

Estrategias	Resultados	Actores
Fomentar y fortalecer la actuación y participación real de la sociedad civil, de forma activa, con equilibrio donde no se excluya a ningún sector.		
Fortalecer experiencias existentes de participación ciudadana en asambleas y presupuestos participativos		
Fortalecer experiencias existentes de participación ciudadana en asambleas y presupuestos participativos.		
Visibilizar la silla vacía		
Tener voceros de las bases con facultades legales y constitucionales para hacer valer los derechos.		
Trabajar en investigación, educación permanente, propiciar acciones para que la ciudadanía conozca sus derechos, responsabilidades, leyes, reglamentos		
Realizar planes y proyectos de formación y capacitación ciudadana en todo nivel, contar con manuales, procedimientos y procesos.		
Fortalecer espacios de participación y una cultura ciudadana a través de varios mecanismos siempre que respondan a intereses locales y generales.		
Considerar a grupos de atención prioritaria.		

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Eje: Control Interno institucional

Objetivo:

CUADRO N° 7

Estrategias	Resultados	Actores
Establecer indicadores que garanticen transparencia, honestidad y eficacia.		
Establecer medios de control y consulta.		
Socializar ideas, proyectos, analizar presupuesto y ejecución de obras, desde las posibilidades reales con diligencia, respeto, responsabilidad.		
Aplicar herramientas e incluir TICs en planificación, organización, dirección y evaluación		
Promover la coherencia entre lo planificado y lo ejecutado.		

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Eje: Enriquecimiento ilícito

Objetivo:

CUADRO N° 8

Estrategias	Resultados	Actores
Depurar el sistema judicial, hacer compromiso contra la corrupción.		

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Eje: Rendición de Cuentas

Objetivo:

CUADRO N° 9

Estrategias	Resultados	Actores
Propiciar la rendición de cuentas permanentes dadas a conocer por áreas en materia civil, penal y laboral, en espacios de diálogo popular, foros, asambleas públicas con participación ciudadana, donde se garantice la imparcialidad y libertad de criterios.		
Informes de rendición de cuentas deben observar la Constitución, ser claros, participativos, documentados, probados, no repetitivos y publicados en todos los medios de comunicación.		

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Marco Jurídico Nacional

La Constitución Política de la República del Ecuador garantiza en sus diferentes articulados mecanismos para garantizar acceso a participación en política pública (art. 85), información fidedigna (art. 91), democracia directa (art. 95), mecanismos de transparencia (art. 100 numeral 4), silla vacía, transparencia de actuaciones de servidores públicos, toma de decisiones, fortalecimiento de la democracia (art. 101), fiscalización adecuada, eficaz y ágil (art. 204), control social (art. 227), forma de designaciones transparentes (art. 228), ejercicios transparentes de funcionarios públicos (art. 231).

La ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública señala los principios vitales para desarrollar aplicación de contratos y diversas formas de transparentar lo público, garantiza la transparencia evitando la discrecionalidad, así como la adjudicación a dedo de los contratos, a través de un sistema efectivo de control.

La Ley Orgánica de Contraloría es la normativa encargada del control y actuación del sector público, a través de procesos internos de cada institución, como mecanismos para evitar la corrupción y también en los/as servidores/as públicos/as.

La Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información, garantiza el derecho de las personas a informarse, la fiscalización efectiva, transparente, legítima, la toma de decisiones, el principio de información pública que pertenece a la ciudadanía y es mandatoria su gratuidad y publicidad.

La Ley Orgánica del Servicio Público que promueve la profesionalización y formación permanente de servidores/as públicos/as en razón de que se fundamenta en principios como .calidad, calidez, competitividad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación. (art. 1)

El Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización que basado en la participación y control social, políticas, planes, programas de Transparencia y Rendición de Cuentas, señala la necesidad de que la ciudadanía defina políticas para fortalecer la democracia local y fortalece un sistema efectivo de participación.

La Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control social señala elementos importantes como la fiscalización, mecanismos de rendición de cuentas, transparencia y seguimiento a la gestión pública, participación ciudadana, propuestas de la institución del Estado para formular políticas de transparencia y control social, fomento a la transparencia y para la lucha contra la corrupción.

La ley Orgánica de Participación Ciudadana señala la planificación y gestión de asuntos públicos, la difusión para el conocimiento de los derechos humanos, la responsabilidad de los medios de comunicación de generar opinión con responsabilidad, derecho guiado, formación social, la participación activa de la ciudadanía en audiencias públicas en la que se evidencie la transparencia, la creación de veedurías para fomentar una cultura de participación ciudadana, el libre acceso a información pública, la generación de confianza en los mandantes y el fortalecimiento institucional.

Este marco jurídico será enriquecido con los aportes ciudadanos a través de la siguiente matriz:

CUADRO N° 10

Texto original	Cambio sugerido	Argumentación	Nueva Redacción	Argumentación

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

ADOPCIÓN DE LA DECISIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Una vez ya identificado el problema y formulada la política se adopta la decisión para enviar a la Asamblea para su aprobación e implementación según el siguiente marco operativo.

MARCO OPERATIVO⁷²

Elementos programáticos para la implementación de la política pública en el período 2011-2015.

72 Secretaría Técnica de Transparencia Lucha contra la Corrupción. Dirección Nacional de Transparencia. Mayo 2011

Ejes y Objetivos de la Política Pública

Control Institucional y Social de lo Público

Objetivo

Contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad en el sector público para disminuir los índices de corrupción, y garantizar intervenciones ágiles y eficaces de combate a la corrupción.

CUADRO N° 11

Líneas de Acción	METAS	Resultados	Actores
- Crear una red y mecanismos interinstitucionales de la Función de Transparencia en la Lucha contra la corrupción.	- Al término primer año de implementación de la Política Pública, las instituciones de la Función de Transparencia han conformado y diseñado mecanismos interinstitucionales de lucha contra la corrupción.	- Red interinstitucional de lucha contra la corrupción conformada y funcionando.	- Función de Transparencia y Control Social
- Promover la capacidad de respuesta de las Instituciones Públicas en la Lucha contra la Corrupción.	- Al término del primer año de implementación de la Política Pública se cuenta con un modelo de Transparencia para su implementación progresiva, monitoreo y evaluación en las instituciones del Estado.	- Modelo de Transparencia	- SENPLADES, Ministerio de Relaciones Laborales, CPCCS.
- Fortalecer el proceso de rendición de cuentas, con mecanismos y herramientas establecidos desde el CPCCS para garantizar la Transparencia de las instituciones públicas a través de vigilancia ciudadana.	- Al inicio del segundo año de la Política Pública se ha implementado en al menos una muestra de 10 instituciones públicas escogidas en el nivel nacional y local un mecanismo y/o herramienta	- Mecanismo de rendición de cuentas creado, e implementado.	- CPCCS
- Articularse a instancias y mecanismos de cooperación internacional de lucha contra la corrupción.	- Al inicio del segundo año de la Política Pública se establecerán las acciones de coordinación para determinar mecanismos de cooperación internacional.	- Mecanismos de cooperación internacional de la lucha contra la corrupción	- CPCCS

- Promover la formulación participativa e implementación de códigos de ética en las instituciones públicas.	- Al término del segundo año de ejecución de la política se ha contribuido a la elaboración e implementación, en una muestra significativa de instituciones públicas, códigos de ética internos.	- Códigos de ética implementados en una muestra significativa de instituciones	- CPCCS, Ministerio de Relaciones Laborales.
- Diseñar y proporcionar medidas de ejercicio libre de corrupción en el sector privado como un elemento de responsabilidad social corporativa.	- Se ha aportado en el diseño, elaboración y socialización de una guía de Transparencia, como mecanismo de responsabilidad social corporativa para instituciones del sector privado.	- Una Guía de Transparencia elaborada y socializada.	- CPCCS, Superintendencia de compañías, Superintendencia de Bancos

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Seguridad Jurídica

Objetivo

Promover reforma legal que permita mayor efectividad en los procesos de prevención, investigación y sanción de los actos de corrupción; protección, reparación y restitución a las víctimas de la corrupción y recuperación a favor del Estado de los recursos acumulados por corrupción

CUADRO N° 12

Línea Estratégica	Metas	Resultados	Actores
- Identificación de vacíos normativos que limitan el trabajo anti corrupción y formulación de la reforma legal.	- Durante el segundo año de implementación de la política pública se cuenta con una propuesta de reforma en base al estudio participativo sobre los vacíos normativos que limitan el trabajo anti corrupción.	- Propuesta de reforma normativa elaborada y socializada.	- Función de Transparencia y Control Social
- Contribuir para la creación y aplicabilidad de la ley de la Función de Transparencia y Control Social.	- Durante el segundo año de implementación de la política las instituciones de la Función han elaborado un proyecto de ley de la Función de Transparencia y Control social.	- Proyecto de ley elaborado y presentado a la Asamblea Nacional.	- Función de Transparencia y Control Social, CPCCS, Grupos Colegiados

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Cultura Ciudadana

Objetivo

Contribuir a la generación de conocimientos y a una cultura de Transparencia y Lucha contra la Corrupción sobre la base de la participación ciudadana.

CUADRO N° 13

Líneas de acción	Metas	Resultados	Actores
- Contar con una agenda de investigaciones sobre la incidencia de la Corrupción en el país.	- En el primer semestre de implementación de la política pública se cuenta con una agenda de prioridades de temas de investigación sobre la base de los objetivos de la Política.	- Agenda de prioridades de temas de investigación construida para su implementación	- Función de Transparencia y Control Social







- Diseñar programas educativos y de capacitación permanente que permitan a la ciudadanía y servidores/as públicos/as contar con elementos de control, ética pública, valores, obligaciones y responsabilidades para el combate contra la corrupción e impunidad.	- Al término del segundo año de implementación de la política pública se ha diseñado un plan de capacitación y educación con varios programas que se ejecuten progresivamente. - Al final de la implementación de la política, se han institucionalizados los planes y programas de capacitación y educación	- Programas de capacitación y formación implementados, monitoreados y evaluados.	- Ministerio de Educación, academia
- Fomentar la creación de Observatorios ciudadanos de Transparencia, en temáticas que presentan casos de corrupción emblemáticos.	- Durante el segundo año de implementación de la política se habrá presentado un proyecto a SENPLADES para la creación de Observatorios que respondan a objetivo y metas específicas determinadas por el CPCCS.	- Observatorios ciudadanos de Transparencia constituidos, implementados y evaluados.	- SENPLADES, CPCCS, Función de Transparencia y Control Social, ciudadanía.
- Facilitar y aumentar el acceso a información según los parámetros constitucionales y legales, utilizando varios medios.	- Durante todo el ciclo de implementación de la política pública se contribuirá a la creación de caravanas ciudadanas para facilitar el acceso a la información.	- Caravanas ciudadanas constituidas.	- CPCCS, GADs, ciudadanía.

FUENTE: Internet

ELABORACIÓN: Documento de Política Pública de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción (Versión Inicial/ Borrador y Versión para la Implementación)

Una vez aprobado e implementada la política se realiza una evaluación y seguimiento.

4.4 Factores Influyentes en la Formulación de Políticas Públicas (Gobierno)

-  Experiencia y experticia
-  Juicio
-  Recursos
-  Valores
-  Tradición y hábitos
-  Presión de grupos corporativos

✚ Pragmatismo y contingencias

✚ Evidencia empírica

En ocasiones, debido a los múltiples intereses que cada uno de los actores tienen, se forma una parálisis ante la posible implementación de la política o de su correcto funcionamiento.

Es por esto, que a continuación se hace mención de algunos aspectos que se pueden tomar en cuenta para agilizar el proceso de avance en las Políticas Públicas.

ASPECTOS SOCIALES

- Se requiere una mayor agilidad en los resultados esperados en las Políticas Públicas, la gente requiere ver que sus necesidades están siendo satisfechas de manera oportuna y eficiente.
- Resolución de problemas concretos para la transformación de la realidad.
- Requerimos de Políticas Públicas congruentes a las necesidades, ya que en ocasiones se instrumentan aquellas de difícil acceso y sabiendo de antemano que no van a funcionar. Se llega a dar también que al querer resolver cierto problema, por intentar argumentarlo demasiado terminamos generando otros o no plantear ninguna solución.
- En una Política Pública debe existir equilibrio entre los actores que intervienen en ella, aportando las ideas necesarias según cada Política Pública.
- Disminuir el peso específico de ciertos actores que han predominado así sus intereses y agenda, logrando de esta manera una política hecha a la medida de ese grupo y con un perjuicio grande para los demás actores que intervienen en la Política Pública a aplicarse.
- Mayor difusión del proceso que se va a realizar o que se esté realizando para implementar varias de las Políticas Públicas según la planificación establecida, y para mayor conocimiento de todos los ciudadanos que conforman el País.

CALIDAD

- El hecho que una política sea implementada no quiere decir que ésta conlleve calidad. En ciertas ocasiones pueden generarse Políticas Públicas apresuradas que no contribuyan al desarrollo humano y social esperado y solamente traerían mayores problemas en el futuro.
- A su vez una política de calidad debería beneficiar a varios sectores del país porque está bien planteada y formulada.
- La previsión nos dará un mayor índice de seguridad, así como el aumento en las probabilidades de éxito de la política que se quiere impulsar.

TRANSPARENCIA

- Que las Políticas Públicas sean resultado de criterios claros y aplicados por igual, sin preferencias y en virtud de toda la población a la que va dirigida.
- Las Políticas Públicas constituyen una herramienta de suma relevancia, no solo instrumental o práctica, sino para promover ciertos principios éticos, con los que se el fomentar ciertos valores que se requieren para lograr una mayor integración.
- La importancia de poner un tema en la mesa para que sea analizado debe llevar a cabo una etapa de negociación clara para poder generar acuerdos y así lograr un estudio preliminar antes de implantar la Política Pública.
- Implícitamente hay interacción entre los actores públicos y privados para construir su futuro deseado, no existiendo una relación jerárquica y dominante en la elaboración e implementación de políticas por parte de los entes del Estado. Es una relación recíproca de múltiples y en diferentes direcciones, se dan influencias de unos sobre otros, en el proceso de formulación y ejecución de políticas públicas.

INTERÉS

- Fomentar el interés en toda la sociedad para que ya no exista la apatía frente a políticas públicas que no son vinculadas con la realidad y las necesidades.
- Reafirmar la importancia de contar con información verídica para tener una mayor participación en la toma de decisiones.
- La manera como se deciden y desarrollan las Políticas Públicas, su proceso, patrón y estilo de decisión y operación, han quedado sin investigación sistemática.

Por esta razón es que en ciertos casos la política se ve destinada a solucionar situaciones del momento, sin fundamentos académicos, sin estudio, más bien de manera intuitiva y apresurada.

4.5 Establecer el Proceso

Como se pudo observar desde el principio del segundo capítulo existen conceptos y definiciones básicas de varios términos que nos ayudan a una mejor comprensión del tema, pero en la práctica lo fundamental es establecer bien un proceso para que paso a paso se pueda ir sentando las bases necesarias para evitar cometer errores que no se puedan corregir después de implantada la política. Es por este motivo que a continuación se mencionará una opción del proceso que se debe seguir paso a paso.

4.5.1 Obtención de Información

En el análisis de políticas, el tiempo se emplea en dos actividades: pensar y obtener datos para convertirlos en información. Pensar es por mucho más importante, pero obtener datos toma mucho más tiempo: leer documentos, buscar en bibliotecas, revisar estudios y estadísticas, viajar para realizar entrevistas, concertar citas, etcétera. La presión del tiempo en el análisis de políticas es un enemigo tan peligroso, o incluso más, que los sesgos provocados por un interés político particular. Trate de obtener únicamente aquellos datos

que puedan convertirse en conocimiento, que a su vez pueda convertirse en información, para seguir el camino hacia los objetivos y las metas.

La información es el conocimiento que afecta a las creencias existentes de la gente, ya que es un aporte y modifica por lo tanto el anterior concepto que generalmente las personas tienen sobre algo.

La información es necesaria para tres propósitos principales:

1. Evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas.
2. Evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar.
3. Evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares.

Obtener credibilidad y crear un consenso en un ambiente positivo es una buena estrategia incluir la opinión de críticos potenciales de un trabajo. Obtener “retroalimentación”, consultar y profundizar aquellas situaciones con los expertos, además del apoyo de otras

instituciones que no puedan ayudar a complementar nuestra búsqueda. Sin llegar a conflictos de criterios.

El estar respaldados por personas profesionales o instituciones con experiencia en el tema, es de gran ayuda para cerciorarnos y asegurarnos sobre los argumentos que estamos planteando.

4.5.2 Construcción de Alternativas

Una vez que se define de manera clara y correcta nuestro problema a continuación se puede paso a paso dar posibles alternativas, opciones, o líneas de acción”, las diferentes estrategias de intervención para solucionar el problema son claves para un buen desempeño.

Es muy recomendable revisar las fuentes más comunes de la Política Pública. Para comenzar después a realizar análisis de casos con situaciones similares, es decir de lo general a lo particular.

Analizar las causas del problema elaborando matrices que nos especifiquen hacia que resultados queremos llegar y que nos impide. En algunos casos no es necesario conocer las causas de un problema para solucionarlo.

4.5.3 Selección de Criterios

Para el argumento de cualquier política es útil imaginar que se tienen dos líneas discursivas interconectadas pero separables, la analítica y la evaluativa. La primera es todo lo referente a los hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias, la segunda es todo lo relativo a los juicios de valor.

Es el paso más importante para que los valores y la filosofía entren en el análisis de políticas, porque los criterios son normas evaluativas utilizadas para juzgar la bondad de los resultados de la política que han sido proyectados en cada una de las alternativas.

CRITERIOS EVALUATIVOS

Eficiencia. Maximice el bienestar de las personas tal como la interpretan los propios ciudadanos.

Legalidad. Una política viable no debe violar los derechos constitucionales, estatutarios o de la ley común.

Aceptabilidad Política. Una política viable debe ser políticamente aceptable, o al menos viable. La inaceptabilidad política es una combinación de dos cosas: o mucha oposición o poco apoyo.

Solidez. Ideas de políticas que pueden parecer muy buenas en teoría, fallan a menudo en el momento de su implementación real.

Una opción de política, por lo tanto, debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios.

Perfectibilidad. Es bueno hacer una evaluación muy cuidadosa de la situación real actual: personajes, demandas e incentivos institucionales, vulnerabilidad política. Son varios factores influyentes.

4.5.4 Proyección de los Resultados

Éste es el paso un tanto complejo dentro del proceso. Debido a que se debe mirar con vísperas hacia el futuro y progreso. Y muchas veces se comete el error de tener pensamientos sobre hechos pasados. A su vez se debe utilizar los recursos reales disponibles.

Además que es una carga moral muy pesada que pocas personas están dispuestas a asumir y correr riesgo.

Estudiar sistemáticamente todos los posibles escenarios adversos, para tener la precaución de no cometer errores que no se puedan solucionar.

4.5.5 Confrontación de Costos y Beneficios

Sin la proyección de los resultados no es posible confrontar ni ponderar. Cómo se quiere comparar algo si no se tienen los resultados, no se puede hacer un análisis costo– beneficio sin tener este elemento tan importante.

Aclarando que los resultados tienen que ser verídicos y con la mayor exactitud posible a fin de tener los efectos deseados

Un error común al comparar distintas ponderaciones es hacerlo en términos de alternativas y no de resultados esperados.

4.5.6 Decisión

Este paso del proceso sirve para verificar que tan bien se ha realizado su trabajo hasta este momento.

En la adopción de la decisión intervienen los actores según sus propios criterios, sean estos políticos o ideológicos. Esto explica que puede haber confrontaciones y negociaciones que distorsionan el destino final de la política pública. Por esto la decisión en este punto es clave.

En la toma de decisiones se incluyen las siguientes acciones:

- Definición de las metas (según el problema)
- Elaboración de medios alternativos para obtener las metas.
- Evaluación de las consecuencias de adoptar cada curso de acción
- Elección de la alternativa con la que mejor se puede obtener la meta ya establecida con la intención de obtener un máximo bienestar.

4.5.7 La Implementación

Es la parte técnica donde la última instancia es la ejecución. En otras palabras es la fase donde los hechos se convierten en realidad visible y palpable. Esto conlleva directamente al beneficio de la sociedad según los criterios de los actores que discutieron y priorizaron un problema en específico.

Existen estudios que han demostrado varios enfoques que tienden a desarrollarse como modelos, y estos reflejan concepciones diferentes en relación con las motivaciones de los demás individuos.

4.5.8 Evaluación

Resultados sobre el cumplimiento de las políticas generales, sectoriales – decisiones sobre políticas públicas.

Evaluación de programas públicos:

Impacto o resultados de una intervención pública directa sobre una realidad social – mejorar el funcionamiento del programa y el impacto hacia la población beneficiaria.

Evaluación de la gestión y resultados de entidades públicas:

Resultados obtenidos por las instituciones públicas y su comparación con aquellos planeados –mejorar desempeño.

Según la etapa de la intervención:

Ex ante –previa a la implantación de una acción gubernamental (estudios de diseño de políticas y programas, estudios de pre - inversión)

Procesos – durante el ejercicio de la acción gubernamental. Se examina el uso de recursos para el cumplimiento de los objetivos, el ajuste de la programación de la generación de los productos.

Ex post –una vez finalizada la intervención o acción, o la gestión de un determinado período. Involucra análisis y pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios e impactos o resultados finales.

La evaluación ex-post de la política pública, a diferencia de la ex-ante, debe centrarse tanto en los resultados logrados como en el impacto alcanzado. En este segundo caso, debemos distinguir entre diseños experimentales, cuasi-experimentales y no experimentales.

“La **evaluación**, en tanto, hace referencia al proceso de determinar hasta qué punto una determinada política pública, a través de sus proyectos/programas, ha logrado alcanzar los objetivos y metas que se ha propuesto (o algún otro efecto no considerado inicialmente).²⁶⁶ Y, por consiguiente, constituye una importante herramienta para el

feedback, aprendizaje y mejora del diseño, implementación y ejecución de la política pública. No obstante, en la medida que las políticas públicas no sean debidamente explicitadas y formalizadas, conjuntamente con el adecuado tratamiento de los otros aspectos examinados a lo largo de la presente guía, se dificultará de modo importante el proceso de evaluación”.⁷³

La evaluación normalmente no abarca todos los aspectos posibles de una política, particularmente en lo que respecta a su impacto, y no todas las recomendaciones hechas son consideradas para su rediseño.

4.5.9 Monitoreo

Consiste en instalar un procedimiento de seguimiento y supervisión que permita ir evaluando el grado de éxito en la ejecución de la política pública a partir de proyectos y/o programas (actividades programadas y de gestión) en relación al logro de sus objetivos.

El foco de atención se orienta a generar información relevante que permita determinar si es necesario o no introducir algunas modificaciones para asegurar el logro de las metas establecidas a partir de los objetivos.

“El monitoreo constituye un tipo de evaluación acerca de cómo se está ejecutando la política pública, es un punto previo a la evaluación (ya sea de producto o de impacto)”.⁷⁴

Las actividades de monitoreo deben programarse con anterioridad a la ejecución de la política pública (a partir de sus proyectos /programas), con la finalidad de minimizar las dificultades prácticas y maximizar su utilidad.

En el monitoreo, el énfasis está dado en los aspectos internos de la ejecución de la política pública, particularmente en la eficacia, eficiencia y su focalización”.⁷⁵

⁷³BOVENS, T Hart y Kuipers, 2008: 320, 9.

⁷⁴CIRERA, Ana. Evaluación en el diseño de políticas públicas 2005. ROTH, 2007. P 143

⁷⁵(COHEN Y MARTINEZ. Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. 2006. p 13)

La evaluación y el seguimiento (monitoreo) permiten detectar errores de diseño (que llegan hasta la fase de implementación), de ejecución y la emergencia de factores externos desfavorables no considerados, este tipo de deficiencias deben ser resueltas a tiempo ya sea para su inmediata o posterior rectificación de la política pública.

4.6 Implementación de una Plataforma de Información Virtual

La implementación de una Plataforma de información para políticas públicas persigue el objetivo de contribuir al conocimiento, fortalecimiento y al desarrollo de las políticas públicas y sus beneficiarios mediante la divulgación de información calificada y sistematizada.

Para lograr este propósito se necesitan acciones tendientes a propiciar la divulgación científica de manera accesible para los distintos públicos; brindar información ordenada, examinada y actualizada por personal especializado que sirvan como insumo para el desarrollo de las políticas públicas; y fortalecer la vinculación entre los distintos actores políticos y sociales de nuestra sociedad.

La consideración inicial surge porque existen personas que desconocen las temáticas relacionadas a la formulación de políticas públicas. Además que podría ser usada como una herramienta Estatal en beneficio colectivo y académico para la publicación de artículos e investigaciones.

Esta propuesta quiere rescatar el objetivo del estudio de las Políticas Públicas como fundamento del impulso de ideas que realmente vayan avaladas no por juicios de valor, sino por argumentos teóricos y empíricos según a quién vayan dirigida

CAPITULO V

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 CONCLUSIONES

- I. A lo largo del trabajo se desarrolló una investigación que permitió lograr cumplir el objetivo principal planteado referente a la creación de una Propuesta Metodológica. La misma que destaca un ejemplo de formulación de Política Pública realizado en el país, destacando algunos vacíos que se generan como la falta de capacitación, a pesar de que existen talleres participativos.
- II. Confirmación de las hipótesis planteadas en virtud de que es posible la realización tanto de un diagnóstico como de una metodología donde predominen la investigación e información actualizadas. Específicamente se evidenció como diagnóstico que las Políticas Públicas deben responder a las necesidades de las personas, y es necesario que éstas se lleven acabo en función de, al menos, los criterios de oportunidad, calidad y transparencia. Para lograr esto se necesita la participación integra de todos los actores y a su vez la preocupación final hacia la sociedad.
- III. El Estado proporciona beneficios a la sociedad con la utilización de instrumentos tales como las Políticas Públicas, por este motivo se debe priorizar el Gasto Público para los diferentes sectores en beneficio de la sociedad más vulnerable.
- IV. Involucrar y fomentar la participación de los actores sociales en el proceso de formulación e implementación de la Política Pública directamente relacionados. Tal como lo garantiza la Constitución en el Art. 85
- V. El análisis y la intervención en las políticas públicas es un campo de especialización profesional que está cobrando una gran importancia, y su resultado afecta en gran medida a la sociedad por lo que la riqueza del análisis y aporte radica

en la capacidad para integrar comportamientos y ordenar decisiones en base a los valores éticos y morales del ser humano.

- VI. Sólo mediante políticas eficaces –desde el punto de vista del impacto social que generan y de la eficiencia en la utilización de los recursos– se puede legitimar, efectivamente, la acción de los gobiernos en democracia.
- VII. Por el hecho de que a pesar de la variedad de métodos disponibles, es a menudo muy difícil identificar y cuantificar aisladamente el impacto de una política pública sobre un problema determinado con un grado razonable de precisión.
- VIII. Existen algunos vacíos con respecto al tema planteado, entre los que se destacan:

La falta de información específica para con la sociedad.

Escasa participación de los actores directamente involucrados en el desarrollo de la Política Pública.

En algunos casos restricción al acceso de información pública determinada.

Por la equivocada formulación de la Política Pública, ésta puede ser reformulada, lo que conlleva al desperdicio de recursos, de tiempo y sobre todo se evidencia desconocimiento e ineficiencia.

5.2 RECOMENDACIONES

- I. Crear Centros de Capacitación que estimulen una mayor participación de los actores sociales según el sector al que represente, y con esto una mayor aportación dentro de los talleres participativos.
- II. Fomentar el aporte de ideas innovadoras e incentivar un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos, para que el diagnóstico realizado tenga a futuro menos vacíos y más resoluciones.
- III. Se recomienda realizar una rendición de cuentas sobre la utilización de los recursos asignados del presupuesto del Estado por cada implementación de una Política

Pública, realizando así una regularización y seguimiento en función de evitar fugas innecesarias de recursos.

- IV. La importancia de que existan profesionales que analicen el tema con toda la preparación académica adecuada y así darle el sentido actual y práctico a las políticas públicas, para poder interpretarlas por así decirlo y sobre todo estar conscientes que podrán ser implementadas para generar resultados positivos.
- V. Para que las Políticas Públicas cumplan con el fin del bienestar común, se debe realizar una campaña de concientización de valores en las personas, fomentar el compañerismo y el pensamiento común, para que la sociedad puede brindar un pensamiento más cercano a la realidad sobre un tema social específico.
- VI. Mejorar la utilización de los recursos disponibles, de manera que generen un beneficio, ofreciendo calidad encaminada a la eficiencia, para evitar que la Política Pública fracase.
- VII. Establecer parámetros en los cuales no se continúe con la formulación de la Política sino no existe una metodología adecuada para ser implementada en el problema en cuestión, caso contrario desembocará en una restructuración y perdida de tiempo y recursos. Para esto se debe obtener el apoyo total de todos los actores involucrados.
- VIII. Para superar la falencias y llenar los vacíos en la formulación y en el proceso general de las Políticas Públicas se requiere incrementar el control de los políticos a través del seguimiento y la participación social mediante procesos que entrañen transparencia, permitan el acceso de los ciudadanos a la información pública, o a su vez crear una plataforma virtual para la publicación de información y a explicaciones políticas a través de la rendición de cuentas.

BIBLIOGRAFÍA

- **AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. Estudio Introductorio. El Estudio de las Políticas Públicas. (1996a)
- **AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F.; **EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**. Ed. Porrúa, México 2000.
- **BAZÚA FERNANDO Y VALENTI GIOVANNA**.Hacia un Enfoque Amplio de Política Pública
- **CABANELLAS**, de Torres Guillermo. “Diccionario Jurídico Elemental”. Editorial Heliasta S.R.L. Edición Argentina 1993. Pág. 135.
- **CANTO CHAC**, Manuel. Políticas Públicas.
- **CASINO**, Cesar. Concepto de Estado. Segunda edición 2005.
- **CIRERA, ANA** (2005). .Evaluación en el diseño de políticas públicas., en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (CLAD, Santiago de Chile).
- **CISNEROS**, H. Isidro. Derechos humanos. Tercera edición 2006
- **Código Orgánico de la Función Judicial**
- **COHEN, ERNESTO Y MARTÍNEZ, RODRIGO** (2006). Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. Sin revisión editorial (CEPAL, Santiago de Chile). Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2007). Gestión Social. Cómo Lograr Eficiencia e Impacto en las Políticas Sociales. Segunda Edición (Siglo XXI Editores, México).
- **CONSTANTINO**, Mario. Participación ciudadana.

- Constitución de la República del Ecuador. 2008
- **DELGADO GODOY**, Leticia Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas.
- **DUNN**, William. Public Policy Analysis. 1994. pp 137
- **ENGELS**, Federico. “El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado. 1884.
- **FLACSO** Naciones Unidas (2010). La Nueva Agenda en Política Pública. Guía. México.
- **GARCIA PELAYO**, Ramón. Diccionario Pequeño Larousse Ilustrado. p 679
- **GARCÍA GALLO**, Gaspar Jorge. “Filosofía, Ciencia e Ideología”, La Habana, Edit. Científico-Técnica, 1980
- **GRAMSCI**, Antonio (1978). Notas Sobre Maquiavelo, sobre Política y sobre El Estado Moderno, Juan Pablos Editor, México.
- **HAURIOU**, André. Editorial Ariel, 2ª Edición, 1980, pág. 118.
- **LAHERA**, Eugenio. Introducción a las Políticas Públicas, CEPAL, CHILE. 1999
- **LALANDER**, Richard. Descentralización y Democratización. Primera edición 2000.
- **MARTÍNEZ**, Juliana. Visión social de la Internet y Políticas Públicas Ideas Para debatir estrategias de incidencia desde la sociedad civil.

- **MOORE, Mark:** “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”, en AGUILAR VILLANUEVA (comp.): Problemas públicos y agenda de gobierno, Porrúa Grupo Editorial, México, 1993, pp. 189-218.
- **PACHECO, Lucas.** Política Económica. Un enfoque desde la Economía Política. Editorial Letramía.
- **RODRÍGUEZ MEDINA, Leandro.** Las políticas públicas como intervención en la realidad.
- **ROTH DEUBEL, André Noel.** POLÍTICAS PÚBLICAS Formulación, implementación y Evaluación. Ediciones Aurora. Sexta Edición, Bogotá 2007.
- **ROUSSEAU, Isabelle.** Paradigma Político.
- **SADA, D.** Una visión europea del Estado de bienestar: Estado, mercado y sociedad. 2000
- **SENPLADES (2009).** Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo.
- **STEIN, Ernesto y TOMMASI, Mariano.** La Política de las Políticas Públicas. Política y Gobierno VOL. XIII . NÚM. 2 . II SEMESTRE DE 2006 . PP. 393-416
- **TIMMER, P.** Farmers and Markets: The Political Economy of New Paradigms. 1997
- **TREVIÑO, J. Gurría.** Elementos para elaborar una política económica de Estado. 1999
- **VERDUGO ROJAS, Wenceslao.** Instituto Pedagógico de Postgrado de Sonora
- **VELASCO, María.** Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis.

- **ZAPATA**, Francisco. Democracia en América Latina. Primera edición 2001

PAGINAS WEB:

- Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: www.senplades.gob.ec
- www.presidencia.gov.ec
- www.asambleanacional.gov.ec
- www.cortesuprema.gov.ec
- <http://plan.senplades.gob.ec/3.4-los-derechos-como-pilares-del-buen-vivir>
- http://www.dipres.cl/control_gestion/publicaciones/Notas_tecnicas_enero2008
- <http://www.jjponline.com/marcologico/problema.html>
- <http://www.cepal.org/ilpes/noticias>
- <http://www.planificacion.gob.ec>
- <http://www.indetec.gob.mx>
- <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos>
- www.desarrolloeconomico.gov.co
- http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf

- <http://www.elblogsalmon.com/conceptos-de-economia/que-es-el-coeficiente-de-gini>
- www.ministeriodecultura.gob.ec